



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

RICARDO VICTOR FERREIRA BASTOS

**O CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL “D&O”
APLICADO ÀS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA QUE
DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA**

Brasília
2013

RICARDO VICTOR FERREIRA BASTOS

**O CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL “D&O”
APLICADO AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA QUE
DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UnICEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Empresarial e Contratos.

Orientador: Henrique Vitalli Mendes

Brasília
2013

RICARDO VICTOR FERREIRA BASTOS

**O CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL “D&O”
APLICADO AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA QUE
DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu em Direito Empresarial e Contratos*.

Orientador: Prof. Henrique Vitalli Mendes

Brasília, 20 de maio de 2013.

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Prof. Dr.

RESUMO

O presente trabalho tem como foco principal a discussão acerca da legalidade dos contratos de seguro de responsabilidade civil de diretores, administradores ou demais gestores das sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica, conhecido como seguro “D & O”, tendo em vista as peculiaridades desses entes estatais por sofrerem incidência de regras de direito público e de direito privado. A divergência quanto a possibilidade de utilização dessa espécie de seguro está relacionada ao fato de que as Sociedades de Economia Mista possuem regime de direito público quanto a responsabilidade dos gestores no exercício de suas atividades, o que atrai a aplicação de regras de fiscalização e controle ligadas a Administração Pública de um modo geral. Os posicionamentos contrários a sua aplicação, em síntese, se fundamentam no aspecto de que não há permissão constitucional para a cobertura securitária de gestores públicos, tendo em vista a responsabilidade pessoal dos gestores de recursos públicos. O contraponto refere-se ao fato de que tais entes estatais desempenham atividade econômica e atuam livremente no mercado em paridade de armas com entes “puramente” privados, o que exige tomada de decisões sujeitas a risco tanto enquanto ente estatal como quanto ente que exerce atividade econômica. Essa dualidade assumida por gestores de uma sociedade de economia mista agrava o risco ao qual os seus gestores estão expostos diariamente em suas tomadas de decisões. A existência do seguro de responsabilidade civil conhecido como, seguro “D&O” está pautada nos fundamentos constitucionais da livre iniciativa e da liberdade econômica.

Palavras-chave: SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SEGURO DE RESPONSABILIDADE. SEGURO “D&O”

ABSTRACT

The present work has as its main focus the discussion on the legality of the contracts of liability insurance for directors, officers or other managers of joint stock companies that develop economic activity, known as Safe "D & O" in view of the peculiarities these state entities to undergo incidence of rules of public law and private law. Differences over the possibility of using this kind of insurance is related to the fact that the Mixed Economy Corporations have public law regime as the accountability of managers in the performance of its activities, which attracts the application of rules of supervision and control related public administration in general. The positions contrary to their application in synthesis, are based on the aspect that there is no constitutional permission for insurance coverage of public managers, in view of the personal liability of managers of public resources. Counterpoint refers to the fact that such state entities perform economic activity and act freely in the market in weapons parity with loved "purely" private, which requires making decisions subject to risk as much as the government entity as being that exerts activity economic. This duality assumed by managers of a mixed company increases the risk to which their managers are exposed daily in their decision making. The existence of a civil liability insurance known as Safe "D & O" is constitutional based on the foundations of free enterprise and economic freedom.

Key words: SOCIETY OF MIXED ECONOMY. LIABILITY INSURANCE. INSURANCE "D & O"

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO.....	9
1.1 Noções gerais acerca da intervenção do estado na economia	9
1.2 A empresa estatal atuando na implementação das políticas públicas.....	13
1.3 A necessidade de qualificação das sociedades empresárias públicas para o cumprimento de seu papel.....	14
2 AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA COMO INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	17
2.1 Conceito.....	17
2.2 Regime jurídico	18
2.3 Características	21
2.4 Princípios constitucionais aplicáveis às sociedades de economia mista	24
2.5 Controle da atividade estatal	26
3 RESPONSABILIDADE DOS GESTORES DE EMPRESAS ESTATAIS.....	29
3.1 Responsabilidade Penal.....	32
3.2 Responsabilidade e controle administrativo	35
4 CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DOS GESTORES DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	39
4.1 Noções gerais acerca dos contratos de seguro	39
4.2 O contrato de seguro de responsabilidade	41
4.3 O contrato de seguro de responsabilidade “D & O”	44
4.3.1 Conceito	45
4.3.2 Objeto e alcance	46
4.3.3 Eventos indenizáveis	46
4.3.4 Eventos não indenizáveis	47

4.3.5	Cláusulas diversas	51
4.3.6	Aplicação prática em entes da Administração Pública	54
4.3.7	Controvérsia sobre sua utilização	57
CONCLUSÃO		61
REFERÊNCIAS		64

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem foco na análise acerca da possibilidade de utilização, nas Sociedades de Economia Mista (SEM), do contrato de seguro de responsabilidade civil dos diretores e administradores, conhecido como seguro “D & O”, sendo tal análise precedida de uma visão panorâmica de outros institutos, observado que a atuação das denominadas “Empresas Estatais” (Empresas públicas ou sociedades de economia mista), consiste na intervenção direta do Estado na economia. Elas compõem a Administração Pública dos entes federativos e possuem importante atuação na implementação de regras de mercado, caracterizando a adoção de políticas públicas por meio do exercício de atividade econômica.

O ponto central de nosso estudo é o seguro de responsabilidade civil aplicado aos gestores ou administradores de sociedades de economia mista que desempenha atividade econômica. Tal seguro é conhecido como “Seguro D & O”, sendo as letras “D” e “O” abreviação das palavras de língua inglesa “Directors” e “Officers”, uma alusão aos tomadores de decisão das companhias.

Inicialmente, no capítulo 1 será feita uma análise breve acerca das características dessa intervenção estatal no domínio econômico, de modo que sejam observados os fundamentos constitucionais dessa atuação estatal, sua importância no que se refere ao domínio econômico, bem como a necessidade de atendimento de modo eficiente das necessidades empresarias relacionadas ao segmento de mercado que desempenha sua atividade.

Especificamente, como nosso foco relaciona-se a aplicação do seguro de responsabilidade civil dos diretores e administradores das sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica, leva-se em conta a atuação desses entes estatais como

agentes da intervenção do estado na economia, bem como as peculiaridades desses entes, principalmente, pelo regime jurídico híbrido a que estão submetidos.

O destaque dessa atuação refere-se ao fato de sua atuação ser marcada pela submissão à regras de direito privado quanto a suas atividades fins e pela submissão a regras rígidas de direito público relacionadas, principalmente, a fiscalização e controle de suas atividades, o que demonstra a peculiaridade da sua atuação.

Após essa contextualização panorâmica, no capítulo 3 inicia-se o trato do ponto central do que se pretende apresentar, ou seja, o seguro de responsabilidade civil aplicado aos gestores (administradores, gestores e demais responsáveis pelas tomadas de decisão das companhias) das sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica, sendo feita uma passagem acerca dos contratos de seguro de responsabilidade dos gestores, conhecido como seguro “D & O”, de um modo geral, para ingressar nas especificidades desse tipo de contrato.

Ainda no capítulo 3 é feita uma abordagem de uma das peculiaridades das chamadas “Empresas Estatais”: a existência de diversas formas de controle e de responsabilidade dos gestores desses entes ante a hibridez do regime jurídico a que estão submetidas. O Estado quando atua na atividade econômica, por incidência de regras tanto de direito público quanto de direito privado, está submetido a rígido controle e fiscalização, o que torna sua atividade de disputa com a iniciativa privada dotada de maior complexidade.

No capítulo 4 apresentaremos diversas características do contrato de seguro de responsabilidade civil de gestores, demonstrando cláusulas específicas e realizando a conexão desse tipo de seguro de responsabilidade com a possibilidade de utilização nas Sociedades de Economia Mista, demonstrando os pontos controvertidos acerca dessa utilização em entes da Administração Pública e realizando um contraponto com os argumentos apresentados.

1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Este capítulo apresenta uma visão panorâmica acerca da intervenção estatal na ordem econômica, de modo que possa ser observada a importância desse tipo de atuação estatal, com a ressalva de que essa abordagem estará voltada para atuação das chamadas empresas estatais, ou seja, empresas públicas e sociedade de economia mista, dando uma maior ênfase a última.

1.1 Noções gerais acerca da intervenção do estado na economia

É de fundamental importância que seja compreendido como se dá a atuação do Estado na ordem econômica nacional, de modo que seja possível entender essa conduta reguladora que se apresenta de diversas formas ao longo da história, possuindo enfoques diversos que variam com o momento do país, com uma postura mais passiva, em um dado período, e mais ativa em outro.

O Ministro Eros Roberto Grau (2008, p. 19) bem aborda essa caracterização e enquadramento do estado intervindo na economia:

A afirmação de que até o momento neoconcorrencial ou “intervencionista” estava atribuída ao Estado a função de produção do direito e segurança – bem assim a de que o direito deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas. O Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico. Passa por alterações, no tempo, mas o seu modo de atuar, inicialmente voltado à constituição e à preservação do modo de produção social capitalista, posteriormente à substituição e compensação do mercado.

Observando a passagem acima colacionada, extrai-se que esse processo de atuação do ente estatal na economia é marcado por uma mudança de postura ao longo da história. Inicialmente, tinha-se o conhecido estado liberal, o qual era marcado por uma postura mais passiva em relação às atividades econômicas, sendo característica desse período uma

maior valorização da livre iniciativa com uma ênfase na liberdade de atuação dos particulares na diversas atividades econômicas. Nesse período, acreditava-se que o mercado, na visão preconizada por Adam Smith, tinha a capacidade de se autoregular, o que veio a ser ponderada com o tempo.

Após esse período, inicia-se a fase do Estado intervencionista a qual é composta por três períodos: intervencionismo econômico, social e socialista. A primeira, segundo Figueiredo (2012), consiste numa forma de intervenção voltada para ação do Estado como inibidor do exercício abusivo e pernicioso do liberalismo, sendo baseada na Teoria dos Jogos de Jonh Von Neumann¹ que visa, primordialmente, analisar o comportamento dos agentes privados num ambiente de concorrência.

A segunda fase, segundo aponta o mesmo Autor:

Trata-se de uma nova forma de intervencionismo estatal, na qual o Estado preocupa-se com a coletividade e com os interesses transindividuais, ficando mitigados os interesses pessoais de cunho individualista. É também conhecida como Estado do bem estar social. (FIGUEIREDO, 2012, p. 10)

Já a terceira fase, se caracteriza por ser uma forma de intervenção do estado numa proporção bem maior na qual ele age através de uma política econômica planificada, com ênfase na coletividade sobre as pessoas consideradas em si.

A atual fase é marcada pelo Estado atuando como regulador, resgatando as bases do Estado liberal com adoção das regras do “Equilíbrio de Nash”² que nada mais é do que a assertiva que diz que a maximização dos resultados de um agente econômico não pode ser em detrimento da estratégia ou da subsistência de dos outros agentes. Esse período é marcado

¹ Teoria dos jogos é um ramo da matemática aplicada que estuda situações estratégicas onde jogadores escolhem diferentes ações na tentativa de melhorar seu retorno. Inicialmente desenvolvida como ferramenta para compreender comportamento econômico, a teoria dos jogos é hoje usada em diversos campos acadêmicos.

pelo estado atuando na economia através do seu poder normativo, agindo, segundo, aponta Grau (2011), através da intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e por indução.

A intervenção por absorção ocorre quando o estado atua em regime de monopólio, chamando para si a exploração de determinada atividade econômica. Na Constituição Federal observam-se tal espécie de intervenção no art. 177 que diz:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal

No que se refere à intervenção por participação, tem-se o Estado atuando ao lado dos particulares na exploração e atuação direta na atividade econômica. Tal forma de atuação estatal na economia está diretamente relacionada com a atividade das chamadas “Empresas Estatais”, Sociedades de Economia Mista (SEM) e Empresas Públicas. Essa atuação caracteriza-se pelo Estado agir como empresário, explorando, juntamente com a iniciativa privada, diversas espécies de atividades empresárias.

Outra forma de atuação é a conhecida atuação por direção que se caracteriza pela intervenção estatal por meio da utilização de diplomas normativos, consistindo numa atuação indireta atravessa da pressão em determinados setores da economia.

² Equilíbrio de Nash representa uma situação em que, em um jogo envolvendo dois ou mais jogadores, nenhum jogador tem a ganhar mudando sua estratégia unilateralmente.

A ultima forma de intervenção apresentada por Eros Grau é a atuação por indução, na qual o Estado concede alguns benefícios ou incentivos para o desenvolvimento de determinado setor da economia, fomentando determinadas atividades, através de incentivos fiscais, linhas de crédito, investimento em infraestrutura, etc.

Em passagem bem elucidativa enfatiza que:

(...) Intervenção indica, em sentido forte (isto é, na sua conotação mais vigorosa), no caso, atuação estatal em área de titularidade do setor privado; atuação estatal, simplesmente, ação do Estado tanto na área de titularidade própria quanto em área de titularidade do setor privado. Em outros termos, teremos que intervenção conota atuação estatal no campo da atividade em sentido estrito; atuação estatal, ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo. (GRAU, 2010,p.35)

Analisando essas formas de intervenção estatal na economia, extrai-se que as chamadas empresas estatais, sejam as Sociedades de Economia mista ou as Empresas Públicas fazem parte desse processo de atuação do Estado na economia, pois representam atuação direta do ente federativo que as institui em determinada atividade empresária.

Cabe ressaltar, nesse ponto, que a expressão “atividade econômica” é gênero que se subdivide em duas espécies de atividade que podem ser desempenhadas: serviço público e atividade econômica em sentido estrito.

A atividade econômica em sentido estrito, objeto de nossa discussão, refere-se à noção de intervenção estatal de forma direta ou indireta na economia, sendo esta caracterizada pela atividade regulatória do Estado que age através de seu poder normativo para regular de condutas ao passo que aquela relaciona-se com o Estado agindo como empresário, atuando paralelamente a iniciativa privada.

Já a atividade relacionada a prestação de serviços públicos, que não é objeto de nosso estudo, refere-se com a atuação do Estado, por meio desses entes aqui mencionados,

como prestador de serviços públicos aos cidadãos, agindo com a finalidade de garantir serviços que lhe são típicos ou que são de relevante importância para o seu funcionamento.

1.2 A empresa estatal atuando na implementação das políticas públicas

Comparato (2010 apud PINTO JÚNIOR, 2010, p.232), nos ensina que: “Sob o ponto de vista jurídico, a política pública corresponde a importante atuação numa atividade envolvendo a prática ordenada de um conjunto de atos administrativos e edição de normas, tendentes à realização de uma finalidade comum”.

A adoção de políticas públicas, até como implementação positiva dos direitos e garantias fundamentais de 2ª geração ou dimensão, consiste, numa visão bem simples do termo, na maneira pela qual o Estado assiste a seus cidadãos, oferecendo-lhes o que a Constituição ou demais leis determinam que lhe sejam conferidos como aspectos positivos de melhoria de condições de vida.

Nesse contexto, observa-se que as “Empresas Estatais” também tem importante atuação na implementação das políticas públicas, não somente quando atuam na prestação de serviços públicos mas quando também exercem atividade econômica. Dentro do propósito aqui pretendido, observa-se que as sociedades de economia mista que integram as diversas Administrações Públicas do país, através de sua atuação, são responsáveis por variadas implementações, sejam de forma direta ou indireta, das mais diversas espécies de políticas públicas.

O importante nesse ponto é ter a noção de que as sociedades de economia mista que contribuem com esse processo fazem parte de um todo que visa a organização de um determinado nicho da economia, o que gera o equilíbrio necessário para o funcionamento da

ordem econômica de maneira coerente e de modo a tornar a vida do cidadão mais tranquila, sem surpresas “desestabilizantes”.

Tome-se como exemplo as sociedades de economia mista integrantes do sistema financeiro, os Bancos, mais especificamente. Tais sociedades empresárias, a exemplo do Banco do Brasil e do BRB – Banco de Brasília, tem papel fundamental nessa implementação, ainda que indireta, de política públicas, posto que são agentes estatais de atuação no mercado financeiro através da concessão de linhas de crédito específicas, através da implementação da política de juros ou mesmo através do atendimento direcionado a servidores públicos de um modo geral.

O que se observa nesse ponto é a existência de um caráter tipicamente instrumental das sociedades de economia mista e também das Empresas Públicas no que se refere a implementação de políticas públicas, ainda que essa situação seja caracterizada por uma atuação indireta, pois esses entes não serão os responsáveis pela efetivação prática de uma ou outra política a ser adotada.

O que eles fazem nesse cenário de criação e aplicação de políticas públicas é servir como um suporte para a real implementação das medidas pelos entes federativos. Muitas vezes servem como agentes que irão induzir determinado mercado a agir de uma forma que melhor propicie a adoção de qualquer medida de benefício à sociedade.

1.3 A necessidade de qualificação das sociedades empresárias públicas para o cumprimento de seu papel.

Essa postura das empresas públicas, acima apontada, nos mostra que há a necessidade de uma atuação delas de modo técnico e pautando-se sempre nas melhores regras

de mercado, com postura eficiente e voltada para a obtenção de resultados positivos, seja do ponto de vista econômico, financeiro etc.

O professor Mario Engler Pinto Junior (2010, p.255) nos ensina que:

O ativismo empresarial do Estado não se destina apenas a corrigir eventuais falhas de mercado, mas se reveste de conteúdo axiológico em prol do consumidor e da inclusão social. A empresa estatal que exerce atividade econômica sujeita à livre iniciativa deve abandonar a postura contemplativa e assumir o ativismo no mercado, com o fito de combater o abuso do poder econômico e assegurar a correta satisfação dos consumidores.

O Estado, enquanto agente econômico, ao atuar juntamente com os agentes privados em determinado setor da economia, deve adotar uma postura eficiente e voltada para a obtenção de resultados positivos sob pena de não conseguir atingir o fim a que se propõe ao participar do desenvolvimento de determinado setor da economia, seja para implementação de políticas públicas, seja para a indução de mercado.

A iniciativa privada, ante a especialização de sua atuação, deve ter a sombra das empresas estatais atuando de igual para igual no setor da economia, de maneira que os entes que integram a Administração Pública não figurem apenas como um coadjuvante no processo de produção e circulação de riqueza, o que iria fazer com que as demais sociedades empresárias do setor privado, rapidamente, se sobrepusessem àquelas que foram criadas pelo Estado, o que retiraria a aplicação prática da criação de uma pessoa jurídica para atuar juntamente com a iniciativa privada.

Como será detalhado a diante, essa necessidade de qualificação, seja técnica ou seja operacional, reflete diretamente no resultado da intervenção que o estado deseja obter, de modo que cada passo dado pelo agente econômico público seja pautado nas corretas regras de atuação do mercado que atua, induzindo os demais agentes a adotarem posturas de respeito ao

consumidor, a concorrência, por exemplo, bem como, a obedecer as disciplinas normativas que circundam e norteiam a atividade a que se referem.

Não há como atuar em determinado setor da economia sem que os atores desse setor sejam qualificados e exerçam suas funções com o mais alto grau de dedicação e competência. Se assim não for, a empresa estatal será, facilmente, superada pelos demais agentes econômicos do setor e não conseguira sequer atuar no mercado, muito menos exercer seu papel como ente estatal de intervenção na economia.

2 AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA COMO INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Nesse capítulo será demonstrada a importância das sociedades de economia mista na atuação do Estado enquanto empresário, sendo realizada a apresentação de suas características, de maneira que seja possível entender o funcionamento e estrutura dessa espécie de integrante da Administração Pública. O ponto importante consiste nas noções acerca do controle sofrido por esse ente e da existência do regime jurídico híbrido a que estão submetidos, quando devem observar, simultaneamente, regras de direito público e regras de direito privado, o que torna bem peculiar essa espécie de ente estatal.

2.1 Conceito

A doutrina de José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 490) nos ensina que:

As Sociedades de Economia Mista, pelo próprio nome, demonstram a sua natureza . São sociedades por ações, adequadas para atividades empresariais, sendo as ações distribuídas entre o Governo e particulares, com o visível objetivo de reforçar o empreendimento a que se propõe. Sendo pessoas também privadas, conduzem-se na vida econômica com maior versatilidade, a exemplo do que com as empresas públicas.

Tal Autor as define como:

pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Pública Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos. (CARVALHO FILHO, 2012,p. 492)

Das passagens acima extrai-se que as Sociedades de Economia mista são pessoas jurídicas de direito privado que possuem capital tanto público quanto privado, tendo como

predominância o percentual público desse capital, devendo ter criação autorizada por lei conforme previsto no art. 37, inc. XIX, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação

2.2 Regime jurídico

Ponto de grande importância para o entendimento do propósito do presente trabalho, especificamente, no que se refere a possibilidade de utilização dos seguro de responsabilidade civil pelos administradores das Sociedades de Economia Mista, é o entendimento do regime jurídico a que estão submetidos esses entes da Administração Pública Indireta.

A própria composição do capital das Sociedades de Economia Mista já demonstra como se dá esse regime jurídico. Como já dito, essa espécie de ente estatal tem capital misto, sendo parte privado e parte público, o que demonstra sua principal característica, qual seja, a dualidade de composição acionária.

A doutrina de Carvalho Filho (2012, p. 496) assim trata do tema:

Na verdade, pode-se dizer, como fazem alguns estudiosos, que seu regime jurídico tem certa natureza híbrida, já que sofrem o influxo de normas de direito privado em alguns setores de sua atuação e de normas de direito público em outros desses setores. E nem poderia ser de outra forma, quando se analisa seu revestimento jurídico de direito privado e sua ligação com o Estado.

Essa dualidade de regime desdobra-se em dois pontos bem delineados. Quando a Sociedade de Economia Mista está atuando no exercício da atividade econômica em si, entendendo essa em sentido estrito, incidem as regras de direito privado sobre a atividade a que se referem. Por outro lado, quando a Administração atua em atividades não ligadas a sua atividade econômica em sentido estrito, ou seja, quando atua em atividades consideradas meio, incidem as regras de direito público.

O art. 173, § 1º, II e § 2º da Constituição Federal prescrevem que:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Observando o dispositivo acima citado, tem-se que o texto constitucional delimita a aplicação dessas normas de direito privado aos aspectos relacionados a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, o que nos denota a ideia de que esse regime híbrido tem uma razão lógica e sistemática de ser.

Para atuar nas áreas tradicionalmente exploradas pelo setor privado e haver a manutenção e respeito à livre concorrência e ao equilíbrio das regras de mercado, as empresas estatais, sejam as sociedades de economia mista, como no nosso ponto central, sejam as empresas públicas, não podem ter tratamento privilegiado quando os demais agentes econômicos não o possuem, pois tal cenário caracterizaria total desestímulo ao exercício da atividade econômica, o que gera um natural desequilíbrio de mercado.

Nesse contexto, a submissão das sociedades de economia mista ao regime jurídico público é encontrada quando elas precisam adotar procedimento licitatório para assuntos relacionados a sua atividade meio, a realização de concurso público para contratação de empregados, a submissão ao controle do Tribunal de Contas, etc.

Essas questões relacionadas ao controle da sua atividade é um dos fatores que fazem dessa espécie de agente econômico tão peculiar, posto que a parte do regime jurídico público que detem somente faz aumentar a fiscalização sobre suas atividades e a de seus gestores.

Imagine-se uma instituição financeira, sociedade de economia mista, mais precisamente, um Banco, que atua de maneira igual aos demais Bancos privados e que já está submetido a fiscalização dos órgãos do Sistema Nacional de defesa do Consumidor e ao Banco Central. Essa instituição financeira terá também que se submeter á fiscalização do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do ente controlador³ em suas atividades meio, o que nos demonstra uma maior rigidez no controle dessa atuação. Tal ponto nos demonstra que a atuação dos agentes públicos que integram uma sociedade de economia mista, por essa natureza híbrida, é marcada por uma rigidez e burocratização bem maiores do que aquelas a que estão submetidos os agentes da iniciativa privada.

Assim, deve ser ressaltado que, atuar em “paridade de armas” com a iniciativa privada num determinado setor da economia, para esses entes aqui tratados, é uma tarefa que exige uma dose bem maior de eficiência e qualidade por parte dos gestores que estão a frente do processo de tomada de decisões. Eles devem sempre ter em mente essa dualidade de regime a que estão submetidos sob pena de terem problemas nas instancias administrativas,

³ Esse ente controlador é o acionista que detém maior percentual de participação no capital social dao ente societário, e, no caso das instituições financeiras, que são sociedades de economia mista, é o ente político ao qual ela esta vinculada. Se for um Banco estadual ou distrital é o governo do Estado ou do DF que o instituiu.

cíveis e até criminais, devendo tomar decisões ora obedecendo regras rígidas de direito público e regras extremamente ousadas de direito privado.

2.3 Características

As sociedades de economia mista são marcadas por diversas características bem delineadas e conhecidas pela doutrina.

O capital delas, como já adiantado, é composto tanto por recursos públicos quanto por recursos privados, ressaltando que sempre deve prevalecer o capital público. Isso significa que sempre haverá a participação de um ente público no capital de uma sociedade de economia mista que terá o controle do ente societário.⁴

A forma jurídica delas é sempre de Sociedades Anônimas como determina o decreto lei nº. 200/67, o que determina a obediência delas às regras da lei nº. 6404/67, a conhecida lei das Sociedades Anônimas.

Em regra, não há foro privilegiado para as causas em que são partes as Sociedades de Economia mista como o que ocorre com as Empresas Públicas. Tal possibilidade pode ser flexibilizada de acordo com o ente estatal a que o ente societário está vinculado.

Como exemplo de alteração de regra de ausência de foro privilegiado, tem-se as sociedades de economia mista do Distrito Federal que possuem foro especial por determinação da “Lei de Organização Judiciária do DF”, lei nº. 11697/08. Esse diploma legal confere foro privilegiado às sociedades de economia mista integrantes da Administração Pública Indireta do Distrito Federal nos seguintes termos:

⁴ Nesse ponto cabe fazer uma diferença das sociedades de economia mista as quais serão sempre controlada pelo Estado das sociedades com mera participação do Estado. Como a própria nomenclatura sugere, nas primeiras a maioria do capital é público, ao passo que na segunda o estado é um sócio como outro qualquer, pois apenas é detentor de parte desse capital. Essas sociedades de mera participação não são consideradas de economia mista, são sociedades empresárias comuns na qual o Estado é um acionista.

Art. 26. Compete ao Juiz da Vara da Fazenda Pública processar e julgar:

I – os feitos em que o Distrito Federal ou entidades de sua administração descentralizada, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista de que participe, forem autores, réus, assistentes, litisconsortes, intervenientes ou oponentes, excetuados os de falência e acidentes de trabalho;

Outra característica das sociedades de economia mista a ser observada é que seu patrimônio, apesar delas integrarem a Administração Pública, é constituído por bens privados, não se encaixando no conceito e nem recebendo o tratamento diferenciado dos bens considerados públicos, que são, por determinação legal, impenhoráveis. Apesar da existência de muita discussão acerca da penhorabilidade ou não desses bens, prevalece a ideia da penhorabilidade dos bens das sociedades de economia mista.

A contratação de pessoal deve ser por meio de concurso público, o que nos mostra mais uma regra de direito público aplicadas a essas pessoas jurídicas de direito privado. Todos os empregados de sociedade de economia mista estão sujeitos ao regime da CLT, o que exclui a regra da estabilidade dos empregados desse ente estatal.

Tais empregados também estão sujeitos a regra do art. 37, XVII da CF que impede a cumulação indevida de cargos, são equiparados a funcionários públicos para fins penais, conforme art. 327 do Código Penal e estão sujeitos às diversas regras e sanções relacionadas a lei nº. 8429/92, lei de Improbidade Administrativa. Essas regras nos mostram quanto os empregados públicos, dos mais diversos escalões hierárquicos, estão sujeitos a uma fiscalização rígida e direta imposta pelo regime jurídico híbrido acima apresentado. Ressalte-se que esse ponto demonstra a grande importância da utilização dos seguros de responsabilidades para os tomadores de decisão.

No que se refere aos atos e contratos das Sociedades de Economia Mista que exercem atividades econômicas, deve-se cindir, mais uma vez, as atividades desempenhadas

pelo ente para o correto entendimento das suas características. Quando tais atos e contratos referirem-se a sua atividade fim as regras a serem aplicadas são as de direito privado, posto que diretamente ligadas com as atividades econômicas que exercem. De outro modo, quando tais atos ou contratos estiverem relacionados às atividades meio observam-se as normas de direito público, concernentes a atos administrativos, licitação e contratos da mesma espécie.

Tanto é assim que esses entes estatais estão sujeitos a mandados de segurança contra atos que não sejam considerados de gestão⁵, atos praticados em procedimento licitatório de contratação ou mesmo ato praticado em realização de concurso público para contratação de empregados, por exemplo.

Como ultima característica a ser apontada tem-se a questão da responsabilidade civil das Sociedades de Economia Mista que exercem atividade econômica conforme previsão no art. 37, § 6º da Constituição Federal:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A doutrina de Carvalho Filho (2012, p. 562) apresenta passagem bem esclarecedora acerca do assunto:

(...)

Se o objeto da atividade for a exploração de atividade econômica em sentido estrito (tipicamente mercantil e empresarial), a norma constitucional não incidirá; em consequência, a responsabilidade será subjetiva, regulada pela lei civil. Se, ao contrário, executarem serviços públicos típicos, tais entidades passam a ficar sob a égide da responsabilidade objetiva prevista na Constituição. Essa é a que nos parece a melhor interpretação para o art. 37, § 6º da CF, sem embargo de opiniões em contrário.

⁵ A doutrina clássica de Hely Lopes Meireles (2009) define atos de gestão como aqueles que a Administração pratica sem usar de sua supremacia sobre os destinatários. Tal ocorre nos atos puramente de administração dos bens e serviços públicos e nos negociais com os particulares, que não exigem coerção sobre os interessados.

2.4 Princípios constitucionais aplicáveis às sociedades de economia mista

A doutrina de Roque Antônio Carraza (2009, p.154) princípios são:

Segundo nos parece, princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

A doutrina clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.230) nos ensina que princípio é:

(...) mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Tendo em vista essas lições preliminares, observa-se que para se delimitar os princípios aplicados às sociedades de economia mista que desempenham atividade econômica é imperioso observar que essa incidência é determinada pelo fato delas fazerem parte da Administração Pública do ente que a instituiu, o que impõe a observância, sem detrimento de outros, dos princípios constitucionais aplicáveis a toda a Administração Pública, ainda que devendo ser feitas as devidas ponderações ante sua atuação junto a iniciativa privada.

O art. 37 caput da Constituição Federal dispõe que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte(...)

Assim, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência previstos no caput do art. 37 da CF são pilares principiológicos de toda Administração Pública sem prejuízo de outros que sejam previstos no próprio texto constitucional ou na legislação esparsa e que muitas vezes são responsáveis pela ponderação de valores constitucionais.

Sem objetivar tratar de cada princípio de modo profundo, ante a grandeza e complexidade de um tema tão específico, alheios ao presente trabalho, tem-se o seguinte entendimento de cada princípio constitucional aplicado a Administração Pública:

a) Legalidade é princípio que impõe que a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, deve obedecer às regras legais previstas no ordenamento jurídico nacional, de modo que toda a conduta do administrador público deve obedecer às mais variadas normas que regem os atos públicos.

b) Impessoalidade - a Administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos cidadãos, sendo proibidas discriminações não baseadas em razão da própria lei ou visando correção de distorções.

c) Moralidade prescreve que a conduta do gestor público voltada para a probidade da administração, devendo obedecer a lei, os próprios princípios e as boas regras de conduta com o dinheiro público

d) Publicidade – tal princípio revela que a administração deve ser transparente em suas condutas, devendo ser públicos seus atos com a demonstração a toda a população do que ocorre administrativamente, com as ressalvas que devem ser feitas às exceções legais.

e) Eficiência – relaciona-se ao fato de que a administração deve adotar uma conduta que vise a melhor obtenção de resultados com a maior economia de gastos possível, devendo otimizar os recursos públicos aplicados em uma dada atividade ou em um dado setor.

O que se verifica dessa aplicação dos princípios constitucionais às sociedades de economia mista é que, mais uma vez, essa incidência se relaciona com a dicotomia imposta pelo regime híbrido a que esses entes estão sujeitos, de modo que há uma maior ou menor incidência caso estejam presentes ou não as regras de direito público diante da situação concreta.

Assim, sempre deverão ser observados, pelo gestor de uma Sociedade de Economia Mista que desempenhe atividade econômica, os princípios acima listados, pois eles são os pilares principiológicos de toda a atuação administrativa, sempre ressaltando que há uma dualidade dessa incidência caso a ação adotada seja relacionada a atividade meio, o que impõe a observância das regras de direito público, seja relacionada às suas atividades fins, o que atrai as regras de direito privado.

2.5 Controle da atividade estatal

A atividade estatal, seja ela de participação direta na atividade econômica, seja ela relacionada a prestação de serviços públicos, está sujeita ao que a doutrina administrativista chama de controle administrativo. Celso Antonio Bandeira de Melo (2012, p. 861) nos ensina que:

A administração Pública, direta e indireta ou fundacional, assujeita-se a controles internos e externos. Interno é o controle exercido por órgãos da própria administração, isto é, integrantes do aparelho do poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios a administração. Assumida esta codificação terminológica, cumpriria ressaltar que, em relação às entidades da Administração indireta e fundacional (sem prejuízo dos controles externos), haveria um duplo controle interno: aquele que é efetuado por órgãos seus, que lhe componham a intimidade e aos quais assista esta função, e aquele outro procedido pela Administração Direta. A este último talvez se pudesse atribuir a denominação de, um tanto rebarbativa ou paradoxal, reconheça-se de controle interno exterior.

Existem regras básicas de controle que são utilizadas por toda a Administração Pública para que seja possível verificar o cumprimento das normas e princípios que a regem. Mais uma vez, deve ser feita uma divisão que influi diretamente no âmbito de incidência desse controle, de modo que as sociedades de economia mista prestadoras de serviço público sejam mais rigidamente cobradas do que aquelas que exercem atividades econômicas.

A ressalva que deve ser feita quanto a essa dicotomia refere-se a situação de que as sociedades de economia mista, que atuam exercendo atividade econômica, possuem um controle misto, levando em conta a diferença entre sua atividade fim e suas atividades meio.

Como exemplo, observe-se a situação de uma SEM instituída para atuar no mercado financeiro como um Banco. A atuação desse ente, como já dito acima, envolve dois regimes jurídicos; um, de direito público, relacionado a suas atividades meio e outro de direito privado, relacionado a sua atividade fim.

Essa dualidade nos evidencia que, nas atividades meio, o controle administrativo é exercido as regras de direito público, com atuação direta do Tribunal de Contas, do Ministério Público etc. Quanto às atividades consideradas fins, o controle também é exercido, entretanto, levando em conta a área de atuação da instituição, no caso, o Banco Central e os demais fiscalizadores do mercado financeiro.

Observa-se, nesse ponto, que a atuação do agente que exerce atividade econômica está igualmente sujeita a essas regras de controle impostas às pessoas jurídicas de direito público, o que prescreve que devem obedecer às rígidas regras de licitação para viabilizar todo o seu funcionamento, o que atrai, automaticamente, a atenção do Tribunal de

Contas Estadual ou Distrital, conforme o caso, até municipal para a verificação da legalidade dos atos e contratos praticados e utilizados no curso do processo licitatório.

Do mesmo modo, os ordenadores de despesa dessa instituição financeira, ao determinarem o gasto de algum recurso, devem se ater às regras da lei de improbidade administrativa sob pena de serem responsabilizados pessoalmente pelo ato.

Em síntese, podemos resumir o controle da Administração Pública, mais especificamente, das SEM, dividindo-o em controle interno e externo. Este ainda pode ser dividido quanto a sua atividade fim e quanto a sua atividade meio realizado, e é realizado pelos órgãos de fiscalização, como Tribunal de Contas e Ministério Público, ao passo que aquele é realizado pelos órgãos de controle dentro da própria instituição, como controladoria, corregedoria, auditoria interna, etc.

3 RESPONSABILIDADE DOS GESTORES DE EMPRESAS ESTATAIS

A atividade dos agentes públicos que integram a Administração Pública no Brasil é repleta de questões diretamente ligada ao cumprimento das leis que regulam, principalmente, o correto e eficiente emprego das verbas públicas, de modo que possa haver o controle de toda a aplicação de recursos públicos envolvidos. Deve –se destacar que a atuação dos gestores públicos é pautada pela observância a todos os princípios da Administração Pública, principalmente, a observância da legalidade e moralidade administrativa. Esse último envolve uma ampla noção de que a conduta do administrador deve ser pautada pelo bom uso da máquina pública, devendo sempre agir com base na probidade de seus atos e na observância a tudo que envolve a legalidade que é a responsável pelo balizamento da conduta do administrador público probo.

Essa noção inicial deve se aliar a uma outra noção preliminar que delimita e apresenta tudo que aqui se visa discutir, ou seja, é imprescindível que as regras de conduta dos gestores públicos das sociedades de economia que exercem atividade econômica obedeça e respeite as peculiaridades e especificidades desse tipo de ente que, quando atua diretamente como agente econômico, sofre a incidência do regime híbrido de direito.

Assim, tem-se que atuação do agente público que integra uma sociedade de economia mista é marcada pela incidência, igualmente, híbrida de regras de responsabilidade, de modo que sempre estará sendo fiscalizado pelos órgãos de controle administrativo em relação às suas condutas que se pautam nas regras de Direito Público, como Tribunal de Contas e Ministério Público, do mesmo modo como serão fiscalizados, pelos atos que tomarem sob as regras de direito privado, pelos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, pelos órgãos de regulação, como o Banco Central, dentre outros.

A doutrina de Sundfeld e Camara (2008, p. 3) trás elucidativa passagem acerca dessa dicotomia a que o gestor de uma chamada “empresa estatal” sempre está relacionado, acrescentando uma terceira que, atualmente, ganha grande força com a disseminação dos meios de comunicação, a sociedade:

O Dirigente de empresa estatal está envolvido, basicamente, em dois sistemas jurídicos. O primeiro, corresponde ao conjunto de regras que disciplina o funcionamento da empresa enquanto tal; faz parte do direito societário. O outro, é derivado da característica especial de seu acionista controlador; o Estado, são regras que integram o Direito Administrativo.

Sobre esses dois sistemas (que marcam, por assim dizer, a atuação rotineira do dirigente de empresa estatal) incide um terceiro, que reflete a proteção da sociedade contra prática de ilícitos criminais: é o direito Penal. Deveras, para determinadas condutas realizadas no âmbito de atuação de um dirigente de empresa, é possível que incida sanção de natureza penal. Assim, ocorre, por exemplo, quando são punidos os chamados “crimes do colarinho branco” ou, em virtude da natureza da própria empresa estatal, quando se trata de crimes contra a Administração Pública.

Analisando a passagem acima colacionada, depreende-se que essa responsabilização dos gestores das empresas estatais, mais especificamente as sociedades de economia mista que desempenham atividade econômica, sofre uma incidência bem maior de regras de responsabilidade do que ocorre tanto com os gestores de entes da iniciativa privada como com aqueles que apenas lidam com as pessoas jurídicas de direito público.

As regras de responsabilidade aplicáveis por infrações de ordem administrativa, societária ou penal são potencializadas pelo regime jurídico híbrido ao qual esse entes aqui tratados estão sujeitos, posto que o controle seja administrativo, seja judicial, ou mesmo social convive numa dualidade de regimes que marcam a atuação dos gestores desse ente estatal. Cabe ressaltar sempre que não há a exclusão de um âmbito de responsabilização pelo outro, posto que podem haver a cumulação, caso a conduta praticada infrinja espécies normativas de todas as espécies.

Os doutrinadores citados anteriormente exemplificam muito bem esse ponto:

É possível apontar, como exemplo marcante de diferenciação, as consequências imputáveis às espécies de responsabilidade em tela. No âmbito penal, a responsabilidade enseja, no mais das vezes a imputação de penas privativas de liberdade (sem embargo da aplicação de penas restritivas de direito e multa – art. 32 do Código Penal). No campo societário, a responsabilidade é basicamente aquiliana e visa a recomposição do patrimônio da empresa por atos culposos praticados por seu administrador. A responsabilidade derivada das normas de direito administrativo pode ensejar a reparação do dano ao Poder Público, sanções pecuniárias de cunho reparatório e não – reparatório, sanções funcionais (relacionadas ao exercício do cargo ou emprego público) e até a perda de direitos políticos. (SUNDFELD E CAMARA, 2008, p. 5)

É imperioso observar que a questão da responsabilidade dos tomadores de decisão das sociedades de economia mista sempre se relaciona com a noção de sua atuação ser regular ou não, ou mesmo com a noção de dolo ou culpa, de maneira que essa questão é de fundamental importância para que se impute, em maior ou menor grau, a responsabilidade diante do caso concreto.

Outro ponto relacionado a essa responsabilidade é que a atuação regular do gestor é permeada por riscos naturais e por variações impostas pelo próprio mercado no qual o ente ao qual está ligado atua. A atuação regular, por mais zelosa e cuidadosa que seja, esta sujeita a riscos que, muitas vezes, fogem a alçada de prudência do bom administrador, o que torna esse tipo de atividade profissional bem peculiar no mercado de trabalho.

Essa noção é muito bem constatada em diversas situações no cotidiano de uma sociedade de economia mista, principalmente, pela atividade preventiva exercida pelos órgãos de fiscalização, que muitas vezes, atuam investigando uma situação e constatando a ausência de qualquer irregularidade. Não se pode deixar de mencionar, ainda que não seja algo muito comum, a situação na qual há a sujeição desses dirigentes ao oportunismo e a malícia de quem, seja por motivo pessoal, seja por interesse escuso, tenta prejudicá-los com comunicados de irregularidades quando sabe não existí-la.

Assim, faz-se necessário sempre analisar a responsabilidade dos administradores das sociedades de economia mista, que desenvolvem atividade econômica, sob o ângulo da complexidade de sua atuação e do hibridismo das regras de direito a que esse ente estatal está sujeito, ora sendo tratado sob as rígidas regras de direito público, ora tendo que tomar decisões ousadas para que sua companhia se desenvolva, se sustente e exerça seu papel no mercado que se encontra presente, típicas de direito privado.

3.1 Responsabilidade Penal

Traço marcante dessa espécie de responsabilidade é a tipicidade que pode ser enquadrada como um dos elementos que permitem a caracterização da conduta penal. A tipicidade pode ser entendida de forma bem simples como a atividade relacionada à previsão de determinada conduta num tipo penal geral abstrato, ou seja, determinada conduta para ser passível de punição no âmbito do direito penal deve ser descrita na própria lei, sempre observando a determinação constitucional prevista no art. 5º, inciso XXXIX – que diz textualmente que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

Diversos diplomas normativos tipificam condutas como criminosas que regulam condutas dos gestores das sociedades de economia mista, devendo ser destacados o próprio **Código Penal, a Lei de Licitações, Leis dos Crimes Contra o Sistema Financeiro, a Lei que prevê os crimes Contra a Ordem Tributária, Economia e Contra as relações de consumo** etc.

No Código Penal encontramos, inicialmente, o conceito penal de funcionário público, que envolve os agentes públicos de todos os escalões das Sociedades Anônimas que são Sociedades de Economia Mista da previsto no art. 327 que diz:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. § 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.

O diploma material penal possui um título inteiro, “Dos Crimes Contra Administração Pública”, voltado para a tipificação de condutas tidas como criminosas que tem como o bem jurídico penal a probidade administrativa, o erário, informações sigilosas, documentos administrativos, a fé pública, a própria moralidade administrativa em si, dentre outros.

A lei nº. 8666/93, Lei de Licitações, tipifica, nos artigos 89 a 99, diversas condutas que se relacionam a postura do Administrador durante o procedimento licitatório ganhando destaque as que preveem como crime:

- a) Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade;
- b) Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação;
- c) Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário;

A lei nº. 7492/86 prevê os crimes praticados contra o sistema financeiro e tem muita importância quando se leva em conta que diversas sociedades de economia mista são instituições financeiras a exemplo do BRB – Banco de Brasília e do Banco do Brasil S.A. Dentre as condutas tipificadas destaca-se as que seguem:

- a) Divulgar informação falsa ou prejudicialmente incompleta sobre instituição financeira;
- b) Gerir fraudulentamente instituição financeira;
- c) Fazer inserir elemento falso ou omitir elemento exigido pela legislação, em demonstrativos contábeis de instituição financeira, seguradora ou instituição integrante do sistema de distribuição de títulos de valores mobiliários;
- d) Omitir, retardar ou praticar, o funcionário público, contra disposição expressa de lei, ato de ofício necessário ao regular funcionamento do sistema financeiro nacional, bem como a preservação dos interesses e valores da ordem econômico-financeira;

A lei nº. 8137/90 que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo prevê condutas típicas nas quais podem incorrer os administradores de sociedade de economia mista de diversas áreas de atuação, destacando –se as seguintes condutas:

- a) patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração fazendária, valendo-se da qualidade de funcionário público – crime contra a ordem tributária praticado;

b) Formar acordo, convênio, ajuste ou aliança entre ofertantes, visando à fixação artificial de preços ou quantidades vendidas ou produzidas – crimes contra a ordem econômica;

c) Elevar o valor cobrado nas vendas a prazo de bens ou serviços, mediante a exigência de comissão ou de taxa de juros ilegais – crimes contra as relações de consumo;

3.2 Responsabilidade e controle administrativo

Ante o propósito de nosso trabalho e à extensão dos temas relacionados a responsabilidade administrativa apresentaremos uma noção geral e sistêmica desse ponto que está diretamente relacionado a nosso tema, dividindo-o em duas vertentes: uma é a responsabilidade dos gestores das sociedades de economia que exploram atividade econômica quando atuam nas atividades dita como meio; a outra é a que está relacionada às atividades enquadradas como referentes ao fim do ente societário, ou seja, as atividades relacionadas ao desempenho em si da atividade econômica.

Não se pode deixar de ressaltar que essa responsabilidade administrativa deve ser tratada concomitantemente ao controle administrativo realizado pelos diversos órgãos de fiscalização do Estado. Controle esse que, não obstante ter sido tratado de forma superficial anteriormente, será um pouco mais desenvolvido para que seja possível entender o grau de responsabilidade do gestor de uma sociedade de economia mista, sem, contudo, esgotá-lo ante a magnitude do tema.

Essa atividade fim, por exemplo, sofre a fiscalização e está sobre a constante regulação dos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor⁶ que tem estrutura para

⁶ O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) tal como organizado pelo Decreto nº. 2181/97 é composto pela “Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor (art. 2º). É esse sistema que visa a uniformização e padronização de todo o grupo de órgãos e entes estatais que são responsáveis pela

verificar o cumprimento das normas de Direito do Consumidor que regulamentam, basicamente, o relacionamento entre consumidores e os prestadores de serviço ou fornecedores de bens de consumo.

Igualmente relacionado a essa atuação finalística do ente societário, tem-se a atuação dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa da Concorrência⁷, com destaque à atuação do CADE, que atuam regulando e fiscalizando determinados nichos da economia que possuem Sociedades de Economia Mista como agentes econômicos, como o setor pretolífero por exemplo.

Há também o controle e a fiscalização, no caso das SEM que integram o sistema financeiro, realizado pelos órgãos que compõe o Sistema Financeiro Nacional⁸, com destaque ao controle realizado diretamente pelo Banco Central, o qual é um dos mais rigorosos existentes atualmente no país. O gestor de uma instituição financeira é submetido a rígidas regras impostas pelo Banco Central cujo cumprimento é acompanhado diretamente, com a imposição de sanções como multa ou inabilitação para o exercício de cargo de direção ou gerencia, por exemplo.

Na outra mão dessa espécie de controle, acima exemplificado, tem-se o controle relacionado às atividades consideradas como meio as quais estão sobre a incidência de regras de direito público e tudo que marca o regime jurídico administrativo.

defesa do consumidor no país, tendo maior destaque os Procon's que atuam diariamente na proteção de defesa das regras previstas no Código de defesa do Consumidor”.

⁷ O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBC) é regulado e estruturado pela lei nº. 12529/2011 que também “dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico”.

⁸ O Sistema Financeiro Nacional foi criado pela lei nº. 4595/64 e é constituído por: I - do Conselho Monetário Nacional; II - do Banco Central do Brasil; III - do Banco do Brasil S. A.; IV - do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; V - das demais instituições financeiras públicas e privadas.

Esse ponto é marcado pela atuação do Tribunal de Contas, órgão auxiliar do poder legislativo, que atua diretamente nos atos e contratos que envolvem o recursos públicos, de modo que as despesas marcadas e submetidas ao regime jurídico de direito público estão sob a fiscalização dos diversos tribunais de contas dos entes federativos.⁹

Os Tribunais de Contas atuam, nas sociedades de economia mista, na fiscalização dos procedimentos licitatórios, verificando a regularidade dos atos e das despesas relacionadas ao gasto do dinheiro público, principalmente, no que se refere a legalidade do procedimento de acordo com o que prescreve a lei nº. 8666/93, a lei nº. 4320/64.

⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Como se percebe a responsabilidade administrativa é encontrada nos mais diversos ramos de atuação na economia, variando conforme a atividade desenvolvida pelo ente estatal. No caso das sociedades de economia mista que atuam desempenhando atividade econômica, essa situação é muito bem definida posto que o Administrador atua sob os mais diversos olhares, o que torna o processo de tomada de decisões mais complexo e com elevado nível de risco.

4 CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DOS GESTORES DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Após a contextualização das sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica no cenário jurídico nacional, pode-se ingressar no ponto central do presente trabalho, o contrato de seguro de responsabilidade civil, conhecido como seguro “D & O”, utilizado por gestores ou tomadores de decisão de companhias que tenham atuação sujeita a risco. Tal seguro tem aplicação controvertida no âmbito da Administração Pública, principalmente, pelo entendimento de que não se pode segregar a responsabilidade do gestor público com a utilização de um seguro.

4.1 Noções gerais acerca dos contratos de seguro

Toda essa noção acima apresentada tem como objetivo principal preparar o alicerce teórico para que se possa entender a importância do contrato de seguro dos diretores e administradores que atuam diariamente tomando decisões das mais diversas possíveis na cúpula das sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica.

Definido como um contrato típico, o contrato de seguro encontrava-se definido no art. 1.432 do Código Civil de 1.916 como "aquele pelo qual uma das partes se obriga para com a outra, mediante a paga de um prêmio, a indenizá-la do prejuízo resultante de riscos futuros previstos no contrato". Esse tratamento foi mantido no art. 757 do Código Civil que diz textualmente que:

Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados. Parágrafo único. Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada.

Analisando ambos os preceitos legais, encontramos os seguintes elementos caracterizadores dessa espécie de contrato: partes e o objeto. Ainda sim, observa-se que o texto do novo Código Civil apresenta uma técnica mais apurada já que evita utilizar-se do verbo "indenizar" que, no entendimento de Sílvio Venosa (2010), é impróprio, pois envolve a ideia de inadimplemento de obrigação e culpa, quando, no contrato em questão, refere-se a uma **contraprestação** contratual.

Essa espécie de contrato tão comum no cotidiano da população tem como principais características: a bilateralidade ou sinalágma, a onerosidade, aleatoriedade, o fato de ser contrato de adesão, de execução continuada, consensual e que exige boa-fé. Tais características foram bem resumidas em artigo acerca do assunto (Loureiro, 2013):

1-) BILATERALIDADE ou SINALÁGMA: todo contrato, por sua natureza convencional, envolve em sua formação dois ou mais centros de interesse, logo são geneticamente bilaterais (bilateralidade do consentimento). No caso, o contrato de seguro é bilateral devido aos efeitos por ele gerados que, exatamente, a constituição de obrigações para **ambos** os contraentes, ou seja, há reciprocidade de obrigações (sinalágma). As partes, segurado e segurador, são sujeitos de direitos e deveres: um tem como uma de suas prestações a de pagar o prêmio e o outro tem como contraprestação pagar a indenização em se concretizando o risco (ocorrência do "sinistro").

2-) ONEROSIDADE: não há dúvida que o seguro traz vantagens a ambos os contraentes, frente a um sacrifício patrimonial de parte a parte: o segurado passa a desfrutar de garantia no caso de sinistro e o segurador recebe o prêmio. O fato da não ocorrência do sinistro, caso em que o segurador não teria que pagar a indenização, não descaracterizaria a onerosidade, visto que, ainda assim o segurado desfrutará da vantagem de gozar de proteção patrimonial.

3-) ALEATÓRIO: como expusemos acima, pode acontecer de não se fazer necessário o pagamento da indenização em não ocorrendo o sinistro ou, vamos mais além, a depender do seguro, pode não se fazer necessário o pagamento do valor integral da contraprestação a que se tem direito. Em sendo assim, é impossível, de antemão, proceder-se a qualquer avaliação quanto às prestações devidas de parte a parte. A equivalência ou não das obrigações fica a cargo da *álea* (sorte) que, em última análise, determinará a ocorrência ou não do sinistro e sua extensão, baseado no qual se pagará a indenização.

Já existe um posicionamento mais inovador que aponta o caráter comutativo do contrato de seguro, afirmando que a contraprestação da seguradora é certa e que consiste na garantia, ou seja, em suprimir os efeitos de um fato danoso, ao menos quanto ao seu conteúdo econômico ^[9].

4-) DE ADESÃO ^[10]: com a expansão do campo de atuação dos seguros (não só no que diz respeito aos interesses protegidos, mas ao número de segurados), este contrato passou a ter cláusulas e condições pré-estabelecidas impossibilitando o debate e transigência entre as partes. Dessa forma, no momento de sua celebração, apenas caberá ao segurado aderir ao que lhe é proposto. Tal situação não se deve apenas ao fato do segurador, muitas vezes, ser economicamente superior ao segurado, podendo assim impor sua vontade. Elementos como mutualidade e os

cálculos de probabilidades (fundamentais ao seguro) são necessários para definir o prêmio, a indenização e os riscos a serem cobertos e não permitem que com cada segurado seja celebrado um contrato distinto.

O fato de ser contrato de adesão não impede a aposição de cláusulas ^[11] outras acordadas com o segurado, especialmente porque, normalmente, os contratos de seguro já são padronizados trazendo todas as cláusulas necessárias. Não podem, todavia, modificar substancialmente o conteúdo do contrato.

Também devido a sua natureza de contrato de adesão, a tendência legislativa é de favorecer o segurado, uma vez que se encontra numa posição de inferioridade frente a seguradora, não lhe cabendo outra alternativa a não ser aderir às condições estabelecidas pelos seguradores. Pelas mesmas razões a má-fé não se presume, devendo sempre ser demonstrada por provas nos autos e, na dúvida, o segurador deve responder pela obrigação (RT, 585:127).

O art. 423 do NCC traz a disposição expressa de que "Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente" e, no caso específico dos seguros, é confirmado pela jurisprudência ^[12].

5-)DE EXECUÇÃO CONTINUADA: o seguro é feito para ter uma certa duração, ao longo da qual se protegerá o bem ou a pessoa. Enquanto o contrato estiver vigente, o segurador é obrigado a garantir os interesses do segurado.

6-)CONSENSUAL: grande parte da doutrina afirma que o contrato de seguro está perfeito e acabado quando se der o acordo de vontades (consenso das partes). Numa primeira análise do art. 758 do NCC ^[13], poder-se-ia concluir que o seguro seria formal devido à necessidade do documento. Todavia, percebe-se facilmente que o documento exigido não faz parte da substância do ato, possuindo apenas caráter probatório.

No entanto, a posição de que o contrato de seguro seria contrato FORMAL também é defendida por juristas não menos importantes, como C. M. da Silva Pereira ^[14]. Maria Helena Diniz, baseada no art. 1.433 do CC, afirma "ser obrigatória a forma escrita, já que não obriga antes de reduzido a escrito,.... A forma escrita é exigência para a substância do contrato". Parece-nos, todavia, mais lógica a posição defendida pela maioria da doutrina, a qual esposamos e analisaremos mais detidamente quando tratarmos dos requisitos formais do seguro.

7-)DE BOA-FÉ: a boa-fé é inerente a qualquer contrato, como princípio basilar. No NCC, a previsão da boa-fé contratual vem expressamente prevista no art. 422: "Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé". No entanto, ao se dizer que o seguro é um contrato primordialmente de boa-fé, o faz-se tendo em vista que o Código traz, em dispositivos específicos deste instituto que reforçam que ambas as partes devem agir de boa-fé ^[15]. O segurado deve manter uma conduta sincera e leal em suas declarações feitas a requerimento do segurador, sob pena de receber sanções em procedendo de má-fé. A má-fé de qualquer uma das partes não se presume sendo necessária a sua comprovação.

4.2 O contrato de seguro de responsabilidade

O contrato de seguro em si é muito comum no cotidiano de toda a população, sendo muito conhecidos os contratos de seguro de bens e de vida, nos quais as pessoas protegem seus bens de qualquer inutilização ou estipulam que uma terceira pessoa receberá uma indenização quando do falecimento do segurado.

È objetivo no nosso trabalho lidar com uma espécie bem peculiar de contrato de seguro, o chamado “seguro de responsabilidade civil” que é tratado de forma inovadora no art. 787 Código Civil que diz que:

Art. 787. No seguro de responsabilidade civil, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro.

§ 1º Tão logo saiba o segurado das conseqüências de ato seu, suscetível de lhe acarretar a responsabilidade incluída na garantia, comunicará o fato ao segurador.

§ 2º É defeso ao segurado reconhecer sua responsabilidade ou confessar a ação, bem como transigir com o terceiro prejudicado, ou indenizá-lo diretamente, sem anuência expressa do segurador.

§ 3º Intentada a ação contra o segurado, dará este ciência da lide ao segurador.

§ 4º Subsistirá a responsabilidade do segurado perante o terceiro, se o segurador for insolvente.

Goulart Junior (2006, APUD AGUIAR DIAS, 2005, p.17) afirma que:

Seguro de responsabilidade é o contrato em virtude do qual, mediante o prêmio ou prêmios estipulados, o segurador garante ao segurado o pagamento da indenização que porventura lhe seja imposta com base em fato que acarrete sua obrigação de reparar o dano.

Tal espécie de contrato de seguro é caracterizada pelo fato de garantir o pagamento de eventual indenização imposta ao segurado em decorrência do dever geral de reparação do dano caso alguém o demande para tanto. Assim, numa eventual condenação de ressarcir oriunda de evento danoso, a seguradora é acionada e o segurado tem a indenização a que deveria pagar paga por ela.

A proteção conferida por esta modalidade de seguro refere-se ao patrimônio do segurado no caso de eventual dever de ressarcimento, sendo o objeto imediato do contrato de seguro a garantia prestada pelo segurador. Sérgio Cavalieri Filho (2007, p.158) nos ensina que:

o segurado, ao firmar o seguro de responsabilidade civil, tem como objetivo não ter que desembolsar a indenização eventualmente devida a terceiro em razão de atos ilícitos por ele praticados. Ou seja, busca no seguro a garantia de que não precisará

desfaltar o seu patrimônio em razão das consequências civis do que venha a causar a outrem.

Assim, observa-se que a dinâmica proposta pelo contrato em questão apresenta grande utilidade quando se tem em mente a complexidade e diversidade que algumas atividades possuem. No ambiente das atividades empresariais, encontra-se muito difundida a utilização dessa espécie de seguro para resguardar determinadas atuações empresarias marcadas pelo fato de estarem relacionadas a diversas áreas do conhecimento e exigirem conhecimento técnico considerável.

O aumento na dinâmica das relações empresariais ou mesmo sociais , bem como a maior judicialização das questões diárias da população faz com que essa modalidade de seguro seja uma importante ferramenta para que seja possível um planejamento equilibrado das atividades econômicas, de modo que a atuação empresarial seja sempre protegida e levada com maior tranquilidade por quem a desempenha.

A doutrina, já citada de Goulart Junior (2006, p. 35), claramente nos mostra a dinâmica dessa modalidade de seguro no ordenamento jurídico nacional:

A leitura simples das condições gerais referentes às mais diversas espécies de seguro de responsabilidade civil oferecidos no Brasil revela a prevalência entre os seguradores de um entendimento praticamente unânime quanto ao fato de que, nessa modalidade de seguro, o compromisso do segurador é reembolsar o segurado das quantias que esse último efetivamente vier a pagar a terceiros em virtude da imputação de responsabilidade civil que o atingir. Verifica-se, pois, que a prestação atribuída ao segurador por intermédio das referidas cláusulas está relacionada a um dever de reembolso. Segundo esse dever, uma vez ao segurado surgindo obrigação de reparar os danos causados a terceiros em razão de sua (do segurando) conduta ilícita, ou seja, uma vez imputada responsabilidade civil ao segurado, o segurador fica comprometido a entregar a ele o valor que efetivamente despendeu com o pagamento realizado ao terceiro (a vítima do sinistro). Desse modo, o cumprimento do contrato se dá da seguinte forma: o segurado entrega ao terceiro o valor fixado para a indenização decorrente da caracterização de responsabilidade civil e, a partir daí, passa a ter o direito de exigir tal valor da seguradora.

A passagem acima colacionada nos mostra que essa espécie de contrato de seguro não envolve questões de maior complexidade, entretanto, nos chama a atenção para o fato de que a concepção mais moderna de contratos se encaixa perfeitamente com o funcionamento dessa espécie contratual. Essa concepção de contrato é bem tratada pela professora Cláudia Lima Marques (2005, p. 45) que diz que:

[...] para a teoria jurídica, o contrato é um conceito importantíssimo, uma categoria jurídica fundamental trabalhada pelo poder de abstração dos juristas, especialmente os alemães do século XIX, quando sistematizaram a ciência do direito. É negócio jurídico por excelência, em que o consenso de vontades dirige-se para um determinado fim. É ato jurídico vinculante, que criará ou modificará direitos e obrigações para as partes contraentes, sendo tanto o ato como os seus efeitos permitidos e, em princípio, protegidos pelo Direito.

4.3 O contrato de seguro de responsabilidade “D & O”

Como já adiantado acima, o ponto central de nosso trabalho é o seguro de responsabilidade civil aplicado aos gestores ou administradores de sociedades de economia mista que desempenha atividade econômica. Tal seguro é conhecido como “Seguro D & O”, sendo as letras “D” e “O” abreviação das palavras de língua inglesa “Directors” e “Officers”, uma alusão aos tomadores de decisão das companhias.

A sua aplicação é muito difundida nas grandes corporações que atuam sob regime jurídico de direito privado, entretanto, a Administração Pública, por meio de algumas sociedades de economia mista, estão utilizando tal espécie de contrato de seguro de responsabilidade para seus diretores, administradores, advogados, ou seja, aqueles que diariamente toma decisões dentro de uma companhia.

Tal modalidade de seguro encontra algumas peculiaridades que merecem destaque como se observa Rodrigues (2011):

A contratação de ambas as apólices – a individual, adquirida pelo executivo, e a coletiva, pela empresa – oferece mais segurança ao gestor que, em caso de sinistro, pode optar em acionar a primeira ou a segunda. “Caso seja esgotado o limite da primeira, ele pode utilizar a outra”, esclarece o superintendente, que define a apólice como uma evolução do seguro.

O seguro complementar é semelhante ao tradicional em condições gerais e exclusões. No entanto, possui duas coberturas agregadas, a retroatividade ilimitada, que consiste em oferecer a cobertura para todos os fatos desconhecidos pelo executivo na contratação da apólice, até mesmo em empresas anteriores. A outra cobertura, considerada por Jorge um avanço importante, é a portabilidade. “Caso ele mude para outra empresa, ou para outra posição, ele carregará consigo o D&O One”. Entre os benefícios exclusivos para uso pessoal estão a assistência jurídica, a consultoria para declaração de imposto de renda pessoa física e o aconselhamento financeiro. Vigente por 12 meses, a apólice tem limite disponível para contratação de R\$ 500 mil a R\$ 5 milhões por segurado.

Ressalte-se que esses pontos apontados não são comuns a todos os seguros de responsabilidade “D & O”, posto que, como os seguros em geral, algumas cláusulas devem atender pontualmente a situação de cada segurado ou da sociedade empresária a que se relacionam. A amplitude dessa forma de seguro é verificada pela complexidade das atividades a que ele se refere, sendo comum a existência e a convivência entre cláusulas gerais ou de adesão e cláusulas específicas de acordo com a atividade relacionada.

4.3.1 Conceito

Essa espécie peculiar de seguro consiste numa espécie de seguro de responsabilidade aplicado a tomadores de decisão em grandes companhias, de modo que a atuação diária dessas pessoas esteja protegida diante de eventuais problemas que suas ações ocasionarem.

Pode ser definido como

Seguro de responsabilidade civil que objetiva indenizar perdas e danos resultantes de certas reclamações de terceiros (acionistas, empregados, consumidores, entidades governamentais, etc.) contra segurados (diretores e/ou conselheiros). Reclamações estas fundamentadas em omissões ou atos danosos e não dolosos praticados exclusivamente no exercício de funções ou cargos de administrador de sociedade.

A advocacia especializada¹⁰ trata do assunto nos seguintes termos:

(...)

um instrumento capaz de resguardar diretores e conselheiros de eventuais perdas financeiras pessoais decorrentes de seus atos na administração de empresas. Mas, para que possa atingir este objetivo, a contratação do seguro deve ser feita de forma cuidadosa e a apólice adequadamente administrada. O seguro D&O apresenta uma série de especificidades que o diferenciam de outras modalidades de seguros de danos mais conhecidas, exigindo cuidados adicionais. Elencaremos algumas recomendações para a contratação e administração de seguros D&O, sem a pretensão de esgotar o assunto. As sugestões buscam contribuir para que determinadas “boas práticas” tornem-se correntes no setor, garantindo a adequada proteção dos administradores e das sociedades.

Como se verifica nas passagens acima mencionadas, tal espécie de contrato de seguro é marcada pela relação que possui com os tomadores de decisão das companhias, de modo que a atuação de diretores, administradores, bem como demais pessoas ligadas a cúpula dos entes societários seja pautada por uma margem de segurança que permita a adoção de medidas com um maior teor de segurança.

4.3.2 Objeto e alcance

O objeto dessa espécie de seguro é o pagamento, por uma seguradora, de despesas relacionadas a ato ou fato, pelo qual o segurado seja responsabilizado e tenha ocorrido durante o período de vigência da apólice, ou seja, garante o pagamento de indenização relacionadas aos eventos que considera como indenizáveis e tenham ocorrido por ato de determinados sujeitos no exercício de sua função/cargo dentro da gestão da companhia.

4.3.3 Eventos indenizáveis

Ponto que apresenta certa polêmica quando se trata dessa espécie de seguro dentro da Administração Pública é delimitar quais os eventos ou condutas que seriam cobertos por ele, de maneira que não haja um choque com as regras de direito público que se aplicam a

¹⁰ Trecho retirado do artigo “Melhores praticas na contratação de seguros D & O”.

esses entes. Deve ser fixado que essa espécie de seguro relaciona-se com o exercício de determinadas atividades nos mais variados ramos empresariais, o que nos evidencia a ideia de que os eventos podem variar de acordo com a atividade a qual o seguro estiver relacionado, entretanto, analisando alguns contratos dessa espécie, podem ser encontradas cláusulas que tratam de assuntos que merecem destaques.

4.3.4 Eventos não indenizáveis

Tendo em vista a sua relação com a Administração Pública essas cláusulas são de extrema importância para o entendimento da licitude de sua utilização. Nos contratos que veiculam essa espécie de seguro de responsabilidade civil encontram-se diversos eventos que não são cobertos, com destaque as seguintes cláusulas que excluem a cobertura:

- a) obtenção de qualquer lucro ou vantagem pessoal a que o *Segurado* legalmente não tenha direito;
- b) cometimento de qualquer ato ilícito doloso, fraudulento ou decorrente de culpa grave;
- c) *Reclamação* por danos corporais, danos morais (exceto as relacionadas com *Reclamação de Prática Trabalhista Indevida*), bem como dano material ou destruição de qualquer bem tangível, incluindo a sua inutilização;
- d) *Reclamação* decorrente, baseada ou atribuível a qualquer Ato de Terrorismo, não obstante o que em contrário possam dispor as Condições Gerais, Especiais e/ou particulares do presente seguro, fica entendido e concordado que, para efeito indenitário, não estarão cobertos danos e perdas causados direta ou indiretamente por ato terrorista, cabendo a Seguradora comprovar com documentação hábil, acompanhada de laudo circunstanciado que caracterize a natureza do atentado, independentemente de seu propósito, e desde que este tenha sido devidamente reconhecido como atentatório à ordem pública pela autoridade pública competente;
- e) *Reclamação* apresentada pela *Sociedade* em relação a uma *Subsidiária* ou qualquer *Segurado*, em caso de quebra ou insolvência desta *Subsidiária*, somente e na medida em que a *Sociedade* tenha conhecimento prévio de qualquer *Ato Danoso* alegado como causa determinante ou contribuinte a referida quebra ou insolvência, mas falhou na tomada de decisões e medidas razoáveis e adequadas para prevenir a quebra ou insolvência. Entretanto, fica entendido que esta exclusão não aplicará em caso de quebra ou insolvência do *Tomador do Seguro*.
- f) Sob a pena de perda de direito previsto nesta apólice, o Segurado se obriga a:

Declarar à Seguradora a existência de quaisquer outros seguros que garantam os bens abrangidos por este contrato contra os mesmos riscos;
Comunicar, imediatamente, à Seguradora, a efetivação posterior de outros seguros que venham a abranger os bens definidos na alínea superior.

Algumas apólices apresentam cláusulas bem específicas acerca dessa não indenização como se vê nos itens abaixo colacionados¹¹:

4. A Seguradora não se responsabilizará pelo pagamento de Prejuízos Financeiros (inclusive Custos de Defesa) relacionados com qualquer Reclamação feita contra qualquer Segurado pelos fatos e motivos abaixo:

4.1.1 Reclamações decorrentes de:

(a) Enriquecimento ilícito do Segurado por uso indevido de informações privilegiadas na realização negócios ou transações comerciais

(b) Cometimento atos ilícitos dolosos

(c) Cometimento de ato ou omissão tipificada criminalmente cometido por qualquer Segurado.

4.1.1.1 As Exclusões 4.1.1(a), 4.1.1(b) e 4.1.1(c) somente serão aplicadas mediante sentença transitada em julgado na qual os fatos excluídos na Cláusula anterior sem imputados ao Segurado ou mediante confissão expressa ou tácita feita pelo Segurado.

4.1.1.2 Caso sobrevenha condenação transitada em julgado ou confissão a qualquer tempo durante o curso da Reclamação imputando os fatos mencionados, o Segurado deverá ressarcir a Seguradora pelos Custos de Defesa que houverem sido adiantados.

4.1.2 Reclamações decorrentes de:

(a) qualquer processo, notificação, inquérito, investigação ou outro procedimento oficial, iniciado antes da (Data Limite de Retroatividade) especificada na Apólice; ou

(b) qualquer litígio, seja judicial ou extrajudicial baseadas em Atos Danos que já tenham sido objeto de uma Reclamação feita contra os Segurados anteriormente à Data Limite de Retroatividade

4.1.3 Reclamações decorrentes de Danos à Propriedade e/ou Danos Corporais, porém será dada cobertura para os casos previstos na Cláusula de Extensão de Cobertura para Danos Corporais, quando aplicável, e para de danos morais relacionados com Reclamações por Práticas Trabalhistas Indevidas.

4.1.4 Reclamações decorrentes de Danos Ambientais, exceto da forma estabelecida na Cláusula 5.8 desta Apólice.

4.1.5 Reclamações decorrentes de violações de obrigações impostas por estatuto, norma ou lei durante o exercício da função de Administrador (ou o equivalente) de entidade de previdência complementar administrador

4.1.6 por violação de quaisquer responsabilidades, obrigações ou deveres impostos por lei ou norma vigente que dispuser sobre investimentos e administração de planos de previdência complementar no Brasil, ou por normas, regulamentos ou disposições similares relativas a pensão, participação nos lucros ou programas de benefícios para empregados ou planos de compensação social baseados em leis ou normas no Brasil ou que se relacionem de alguma forma a isso.

4.1.7 quando tal Reclamação for realizada por, no interesse de ou provocada pelo Tomador ou por Diretor ou Administrador, observando-se, no entanto, que esta exclusão não se aplica às hipóteses previstas na Cláusula de Extensão de Cobertura para Reclamações movidas pelo Tomador contra o Segurado, nem tampouco nas seguintes hipóteses:

(a) Reclamações realizadas ou mantidas por administrador judicial, interventor ou liquidante (ou o equivalente) na falência, recuperação judicial ou intervenção (ou o equivalente), direta ou indiretamente no interesse do Tomador, sem a solicitação, assistência voluntária ou participação ativa de qualquer Diretor ou Administrador;

(b) Ação Derivativa movida em nome do Tomador por uma ou mais pessoas que não sejam Diretores ou Administradores e que movam e mantenham a

¹¹ Cláusulas retiradas de modelo de apólice encontrada no site www.zurich.com.br.

Reclamação sem a solicitação, assistência voluntária ou participação ativa de qualquer Diretor ou Administradora;

(c) Reclamação Por Prática Trabalhista Indevida trazida por um Segurado;

(e) Reclamação realizada por Segurado que tenha ocupado cargo ou exercido função de Diretor ou Administrador do Tomador e que não mais ocupe tal cargo ou não mais exerça tal função no momento da Reclamação; ou

(f) Custos de Defesa incorridos pela Segurado.

4.1.8 Reclamações decorrentes de decorrentes de Ato Danoso do Segurado de qualquer Controlada, cometidos em data anterior à aquisição do controle ou posterior à transferência do controle.

4.1.9 Reclamações decorrentes do desempenho de qualquer Segurado ou falha na prestação dos serviços profissionais para Terceiros, ou ato(s), erro(s) ou omissão(ões) relacionadas, observando-se que, no entanto, esta exclusão não se aplica a Reclamações no âmbito do mercado de capitais e nem tampouco à Cláusula de Extensão de Cobertura para Erros e Omissões na Prestação de Serviços Profissionais.

4.2 Nenhum Ato Danoso de Segurado será imputado a qualquer outra Segurado com a finalidade de determinar a aplicabilidade da exclusão prevista na Cláusula 4.1.1 desta Apólice.

Outro aspecto que, igualmente, exclui a cobertura são os itens que geram a perda do direito a indenização e são comumente encontrados nessa espécie de seguro:

O Segurado perderá o direito a qualquer indenização decorrente do presente contrato e terá sua apólice cancelada sem devolução do prêmio, quando:

- a) Fizer declarações falsas ou incompletas, ou ainda omitir circunstâncias de seu conhecimento que poderiam ter influído na aceitação do risco e no cálculo do prêmio;
- b) Deixar de cumprir as obrigações convencionadas neste contrato;
- c) O sinistro decorrer de dolo do Segurado, má fé, fraude e simulação;
- d) Por qualquer meio ilícito, o *Segurado* procurar obter benefícios do presente contrato;

Analisando as cláusulas que excluem a cobertura do seguro, observa-se que alguns situações que envolvem atos dolosos são excluídas da cobertura proposta, o que nos permite concluir que **a cobertura é para atos de gestão regular, atos que sejam praticados em condições normais no ambiente das corporações, mas que geraram alguma demanda de ordem administrativa, civil, ou mesmo criminal.**

A exclusão de cobertura nada mais é do que a previsão contratual de situações que não podem ser cobertas por nenhum contrato de seguro nos termos do art. 762 do Código Civil que dispõe: “Nulo será o contrato para garantia de risco proveniente de ato doloso do

segurado, do beneficiário, ou de representante de um ou de outro”. Quando se analisa a utilização dessa espécie de seguro pelos entes que compõem a Administração Pública essas regras de exclusão ganham mais importância ante o regime jurídico híbrido a que esses entes estão submetidos.

Como já dito anteriormente, as Sociedades de Economia Mista que desempenham atividade econômica tem seu capital composto de forma mista por verba pública e privada. A existência de dinheiro público faz com que, sobre elas, incidam diversas regras¹² de Direito Público, de modo que, ainda que permitido pelo ordenamento jurídico nacional, não poderiam celebrar seguro permitindo a cobertura de condutas dolosas e lesivas, conferindo liberdade a quem gerencia recursos públicos para prática de atos que violem legalidade, moralidade, ou probidade administrativa, por exemplo.

Esse ponto delimita a legalidade de tal modalidade de seguro junto a a Administração Pública. Como será visto a seguir, a resistência a sua utilização pelos integrantes da Administração Pública envolve questões de interesse público, de legalidade de responsabilização pessoal por atos lesivos cometidos por administradores, o que não se coaduna com as próprias cláusulas apontadas acima.

Deve-se ter em mente que o seguro que aqui se discute não pode excluir o administrador de suas responsabilidades por atos irregulares, com excessos de poderes, que violem disposições normativas ou mesmo o próprio contrato social ou estatuto do ente que comandem. Tal seguro é uma proteção contra situações que estejam relacionadas a regular gestão, porém sujeitas a riscos diante da complexidade das matérias com as quais se relacionam.

¹² É importante que se observe que essas regras incluem a legislação constitucional e infraconstitucional bem como os princípios aplicáveis a Administração Pública que são importantes vetores de atuação do gestor de recursos públicos.

4.3.5 Cláusulas diversas

Continuando o entendimento acerca desse contrato de seguro, cabem destacar algumas cláusulas¹³ que são específicas a essa modalidade de seguro, de modo que complementam a regulação dessa espécie contratual tão peculiar e que merecem ser transcritas na íntegra:

As primeiras apresentadas referem-se aos “Custos de defesa”

Os **Segurados** serão responsáveis por todas as medidas para defesa nas **Reclamações** apresentadas contra estes, e não poderão adotar qualquer medida que prejudique a posição da **Seguradora**. A **Seguradora** não terá o dever de defender as **Reclamações** feitas contra qualquer **Segurado**.

Com respeito às **Reclamações** que eventualmente sejam garantidas por esta Apólice: (i) a **Seguradora** terá direito a receber todas as informações relativas às referidas **Reclamações** que venha a requerer justificadamente; (ii) a **Seguradora** será mantida inteiramente informada de todos os assuntos relacionados com ou relativos às investigações, defesas ou acordos em qualquer **Reclamação** e terá direito a receber cópias de toda documentação relevante relacionada com a **Reclamação**; e (iii) a **Seguradora** terá direito de efetivamente se associar aos **Segurados** e ao **Tomador** na defesa, investigação e negociação de qualquer acordo em qualquer **Reclamação**.

Se apresentadas defesa do **Segurado** nos procedimentos legais e judiciais, o **Segurado** e o **Tomador** deverão prestar todas as informações e a assistência justificadamente necessária àqueles que os estão representando.

A **Seguradora** fará os pagamentos dos **Custos de Defesa** aos **Segurados** à medida que e quando os referidos **Custos de Defesa** tornarem-se devidos, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento pela **Seguradora** de todos os documentos necessários para a comprovação da **Reclamação**, obtenção de detalhes completos e aceitação pela **Seguradora** dos referidos **Custos de Defesa**. Todos os pagamentos dos **Custos de Defesa** que tenham sido feitos pela **Seguradora** a quaisquer **Segurados** serão reembolsados à **Seguradora** pela pessoa física ou jurídica a quem os referidos pagamentos tenham sido feitos, caso qualquer dessas pessoas físicas ou jurídicas não tenham direito, nos termos desta Apólice, ao pagamento dos referidos **Prejuízos Financeiros**.

Sem o prévio consentimento por escrito da **Seguradora**, os **Segurados** não deverão admitir ou assumir qualquer responsabilidade, nem celebrar acordos, aceitar qualquer condenação ou incorrer em quaisquer **Custos de Defesa**, nem serão adiantados pagamentos a nenhum representante legal para defesa de quaisquer **Segurados**, não devendo tal consentimento ser negado ou postergado sem justa causa. Somente acordos, condenações de sentenças transitadas em julgado e **Custos de Defesa** que tenham sido autorizados pela **Seguradora** serão recuperáveis como **Prejuízos Financeiros**, segundo os termos desta Apólice. O consentimento da **Seguradora** não deverá ser negado ou postergado sem justa causa, ficando ajustado entre as partes que a **Seguradora** terá direito a efetivamente associar-se à defesa, acusação, investigação e negociação de quaisquer acordos em qualquer **Reclamação** que envolva ou aparentemente demonstre a possibilidade de envolvê-la.

¹³ Tais cláusulas foram retiradas de modelo de apólice disponível em www.zurich.com.br.

Independentemente do disposto no Parágrafo 6.4.1 anterior e da definição de **Custos de Defesa**, se o consentimento por escrito da **Seguradora** não puder ser obtido justificadamente na época oportuna pelos **Segurados** ou pelo **Tomador**, antes que sejam despendidos com uma **Reclamação**, a **Seguradora** terá o direito de aprovar, em caráter retroativo, os referidos **Custos de Defesa** da mencionada **Reclamação** até o equivalente a 10% (dez por cento), no máximo, do **Limite Máximo de Garantia** para todas as **Pessoas Seguradas**.

Assim sendo, com respeito a: (i) **Custos de Defesa** incorridos em conjunto; (ii) qualquer acordo conjunto celebrado; e/ou (iii) qualquer julgamento de responsabilidade conjunta ou individual contra o **Tomador** e suas **Controladas** e/ou qualquer **Segurado** e/ou qualquer pessoa jurídica que não seja segurada por esta Apólice em relação a qualquer **Reclamação**, o **Tomador** e suas **Controladas**, qualquer **Segurado** e a **Seguradora** concordam em envidar seus melhores esforços para determinar a alocação justa e adequada das quantias entre o **Tomador**, as **Pessoas Seguradas**, outras pessoas físicas ou jurídicas e a **Seguradora**.

Caso a **Reclamação** envolva tanto riscos ou pessoas cobertos como riscos ou pessoas não cobertos por esta Apólice, deverá ser feita alocação justa e adequada dos **Custos de Defesa**, condenações e/ou acordos, entre o **Tomador**, as **Pessoas Seguradas** e a **Seguradora**.

Outras de igual importância referem-se a regulação do seguro quando ocorrem criação e aquisição de companhias controladas, o que pode alterar o comando da sociedade empresária.

Qualquer pessoa jurídica (exceto **Instituições Financeiras**), sejam elas criadas ou adquiridas, que venham a se tornar **Controladas** do **Tomador** durante o **Período de Vigência do Seguro**, e os **Diretores e Administradores** (ou o equivalente) destas, serão **Segurados** por esta Apólice no que diz respeito a **Reclamações** (ou, no que se refere às **Controladas**, somente as **Reclamações por perdas de valores/títulos mobiliários**) por **Atos Danosos** que ocorram após a data em que a referida pessoa jurídica se tornou uma **Controlada** e apenas enquanto a pessoa jurídica permanecer nesta condição, conforme o disposto no Parágrafo 7.2 a seguir.

As **Controladas** adquiridas (e as **Pessoas Seguradas** destas) descritas no Parágrafo 7.1 anterior, cujas ações sejam negociadas publicamente nos Estados Unidos da América (inclusive seus territórios ou possessões) e Canadá, e cujo total combinado de ativos na data da aquisição seja superior a 25% (vinte e cinco por cento) do total consolidado de ativos do **Tomador**, não deverão ser uma **Controlada** coberta (ou um **Segurado** coberto), salvo pelo período de 90 (noventa) dias contados da data em que tal pessoa jurídica tornou-se **Controlada** do **Tomador** pela primeira vez ou até a data de vencimento do **Período de Vigência do Seguro**, o que se der primeiro, desde que o **Tomador** ou qualquer **Segurado** informe por escrito sobre a **Controlada** à **Seguradora** antes da renovação desta Apólice.

Com relação à **Controlada** descrita no Parágrafo 7.2 anterior, a **Seguradora** poderá, a seu critério exclusivo, estender-lhe a cobertura, bem como a qualquer **Segurado** desta, além dos 90 (noventa) dias referidos, se durante este período de 90 (noventa) dias o **Tomador**: (i) notificar a **Seguradora** por escrito sobre a aquisição da referida pessoa jurídica; (ii) fornecer informações completas à **Seguradora** sobre a subscrição de novas ações que esta venha a requerer; e (iii) aceitar o prêmio adicional e/ou endosso das disposições desta Apólice exigidas pela **Seguradora** com relação à **Controlada**. Além disso, a cobertura concedida às **Controladas** e **Pessoas Seguradas** destas, além do período inicial de 90

(noventa) dias, deverá ficar condicionada ao pagamento pelo **Tomador**, quando devido, do prêmio adicional requerido pela **Seguradora** referente às **Controladas**.

A **Seguradora** pode também, a seu critério exclusivo, concordar, por escrito, após a apresentação de todas as informações apropriadas, em prestar cobertura à nova **Controlada** por **Atos Danosos** ocorridos antes da data de aquisição. Com relação à cobertura de atos anteriores, a **Seguradora** se reserva o direito de alterar os termos desta Apólice, sendo a prévia aceitação, e o conseqüente cumprimento dos termos alterados pelos **Segurados**, condição precedente à indenização, segundo este parágrafo, no que tange aos **Atos Danosos** anteriores. Com respeito às **Controladas** que sejam **Instituições Financeiras** adquiridas ou criadas durante o **Período de Vigência do Seguro**, a cobertura poderá ser estendida, a critério exclusivo da **Seguradora**, com a condição de que dentro de 90 (noventa) dias contados após tornar-se **Controlada**, o **Tomador** notifique a **Seguradora**, por escrito, sobre a criação ou aquisição da referida pessoa jurídica, apresentando à **Seguradora** informações completas para a subscrição do risco que a **Seguradora** possa requerer, e concordando com os prêmios adicionais e/ou alterações das disposições desta Apólice requeridos pela **Seguradora** com relação às **Controladas**. Além disso, a cobertura a ser concedida às novas **Controladas** referir-se-á apenas a **Atos Danosos** que ocorram após a data em que a pessoa jurídica se tornou **Controlada**, e enquanto a pessoa jurídica permanecer como **Controlada**, condicionada ao pagamento pelo **Tomador**, quando devido, do prêmio adicional requerido pela **Seguradora** referente às novas **Controladas**.

Outras cláusulas que merecem destaques referem –se àquelas relacionadas à mudanças de controle e oferta pública de ações:

8. Se durante o **Período de Vigência do Seguro** ocorrer **Mudança no Controle** e se, como resultado:

8.1.1 qualquer pessoa física, pessoa jurídica ou grupo:

(a) adquirir mais de 50% (cinquenta por cento) do capital acionário do **Tomador**; ou

(b) adquirir a maioria dos direitos de voto do **Tomador**; ou

(c) assumir o direito de nomear ou destituir a maioria dos membros do Conselho de Administração (ou o equivalente) do **Tomador**; ou

(d) assumir o controle, através de acordo por escrito com outros acionistas, sobre a maioria dos direitos de voto do **Tomador**; ou

(e) fundir-se com o **Tomador**, desde que o **Tomador** não seja a pessoa jurídica remanescente da referida fusão; ou

(f) seja nomeado administrador judicial, interventor ou liquidante (ou o equivalente) do **Tomador** em processo de falência, liquidação extrajudicial, intervenção ou recuperação judicial (ou o equivalente);

8.1.1 a cobertura desta Apólice só se aplicará aos **Atos Danosos** que ocorrerem antes da data da entrada em vigor da efetiva **Mudança no Controle**, conforme as hipóteses previstas nas letras (a) a (f). O **Tomador** deverá notificar por escrito a **Seguradora** da referida **Mudança no Controle** tão logo seja possível. Independentemente do efeito sobre a cobertura causado pela **Mudança no Controle**, a Apólice não poderá ser cancelada por qualquer parte e o prêmio original total desta Apólice será considerado inteiramente pago a partir da data da **Mudança no Controle**.

8.2. Se durante o **Período de Vigência do Seguro**, o **Tomador** ou uma **Controlada** planejar ou passar por uma oferta pública de ações ou uma mudança na posição de suas ações negociadas publicamente, o **Tomador** deverá informar a **Seguradora** assim que possível, e a **Seguradora** não será responsável pelo

pagamento dos **Prejuízos Financeiros** resultantes de **Reclamações no âmbito do mercado de capitais** associadas com, relativas a ou resultantes da oferta ou da mudança de posição ou de registro relacionado ou exigências de informes, a menos e até que o **Tomador** concorde com a **Seguradora** em alterar esta Apólice através de endosso e efetuar o pagamento do prêmio adicional dentro de no máximo 60 (sessenta) dias contados do anúncio da oferta pública, após o que, a cobertura será aplicada retroativamente por todo o **Período de Vigência do Seguro**. O pagamento do prêmio adicional (inclusive impostos sobre o prêmio do seguro) será condição precedente a qualquer responsabilidade da **Seguradora**.

4.3.6 Aplicação prática em entes da Administração Pública

Diversas pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração Pública existentes no país contem previsão em seus estatutos acerca da utilização dessa modalidade de seguro para as pessoas de seu quadro que tomam, diariamente, decisões sujeitas a riscos de eventuais prejuízos.

Analisando os estatutos de diversas “empresas estatais” é possível observar a previsão em estatutos de diversos entes, não só sociedades de economia mista, a previsão de realização de seguro para diretores, administradores, advogados ou demais pessoas que tomem decisões no cotidiano das empresas.

O Decreto nº. 4418/02 veicula o estatuto social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma empresa pública que possui a seguinte previsão acerca da realização do Seguro “D & O”:

Art. 29-A. O BNDES assegurará aos empregados, administradores, integrantes da Diretoria, dos Conselhos de Administração e Fiscal e do Comitê de Auditoria, presentes e passados, nos casos em que não houver incompatibilidade com os interesses da empresa, a defesa em processos judiciais e administrativos contra eles instaurados pela prática de atos no exercício do cargo ou função. (Incluído pelo Decreto nº 6.322, de 2007)

§ 1º O BNDES poderá manter, na forma e extensão definida pela Diretoria, observado o disposto no caput, contrato de seguro permanente em favor das pessoas mencionadas, para resguardá-los de responsabilidade por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandadas judicial ou administrativamente. (Incluído pelo Decreto nº 6.322, de 2007)

Do mesmo modo, observa-se que o Decreto nº. 6473/08, que estabelece o estatuto da Caixa Econômica Federal, outra empresa pública de importante atuação no Sistema Financeiro da Habitação, também prevê a contratação dessa modalidade de seguro da seguinte forma:

Art. 31 A CEF assegurará aos integrantes e ex-integrantes da Diretoria e dos Conselhos de Administração e Fiscal a defesa em processos judiciais e administrativos contra eles instaurados pela prática de atos no exercício do cargo ou função, desde que não haja incompatibilidade com os interesses da CEF.

§ 1º O benefício previsto no *caput* aplica-se, no que couber e a critério do Conselho de Administração, aos ocupantes e ex-ocupantes dos cargos gerenciais e de assessoramento e aos prepostos, presentes e passados, regularmente investidos de competência por delegação dos administradores.

§ 2º A forma do benefício mencionado no *caput* será definida pelo Conselho de Administração, ouvida a área jurídica da CEF.

§ 3º A CEF poderá manter, na forma e extensão definida pelo Conselho de Administração, observado, no que couber, o disposto no *caput*, contrato de seguro permanente em favor das pessoas mencionadas no *caput* e no § 1º, para resguardá-las de responsabilidade por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandadas judicial ou administrativamente.

Em relação às Sociedades de Economia Mista observe-se que há igual previsão nos estatutos de vários desses entes estatais.

A Petrobrás¹⁴ possui previsão em seu estatuto acerca da contratação de seguro para seus diretores nos seguintes termos:

Art. 23- Os membros do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva responderão, nos termos do art. 158, da Lei nº 6.404, de 1976, individual e solidariamente, pelos atos que praticarem e pelos prejuízos que deles decorram para a Companhia, sendo-lhes vedado participar na deliberação acerca de operações envolvendo sociedades em que participem com mais de 10% (dez por cento), ou tenham ocupado cargo de gestão em período imediatamente anterior à investidura na Companhia. § 1º- A Companhia assegurará a defesa em processos judiciais e administrativos aos seus administradores, presentes e passados, além de manter contrato de seguro permanente em favor desses administradores, para resguardá-los das responsabilidades por atos decorrentes do exercício do cargo ou função, cobrindo todo o prazo de exercício dos respectivos mandatos. § 2º- A garantia prevista no parágrafo anterior se estende aos membros do Conselho Fiscal, bem como a todos os empregados e prepostos que legalmente atuem por delegação dos administradores da Companhia.

¹⁴Estatuto da Petrobras. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/estrategia-corporativa/downloads/pdf/estatuto-social.pdf>. Acesso em 18 abr. 2013.

O Banco da Amazônia (BASA)¹⁵, instituição financeira, sociedade de economia mista, possui previsão em seu estatuto acerca da contratação de seguro para seus gestores, como se observa do trecho abaixo colacionado:

Art.65. O Banco da Amazônia assegurará aos integrantes e ex-integrantes da Diretoria Executiva e dos Conselhos de Administração e Fiscal, a defesa em processos judiciais e administrativos contra eles instaurados pela prática de atos no exercício de cargo ou função, desde que não haja incompatibilidade com os interesses da Instituição.

§ 1º. O benefício previsto no caput deste artigo, aplica-se, no que couber, e a critério do Conselho de Administração, aos ocupantes e ex-ocupantes dos demais órgãos de chefia, assessoramento, controle e fiscalização previstos neste Estatuto, regularmente investidos de competência por delegação dos administradores.

§ 2º. A forma do benefício mencionado no caput será definida pelo Conselho de Administração, ouvida a área jurídica do Banco.

§ 3º. O Banco da Amazônia poderá manter, na forma e extensão definida pelo Conselho de Administração, observado, no que couber, o disposto no caput deste artigo, contrato de seguro permanente em favor das pessoas mencionadas no caput e no § 1º, para resguardá-las da responsabilidade por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandados judicial ou administrativamente.

Outra Sociedade de economia mista que possui, em seu estatuto, a previsão de contratação dessa modalidade de seguro, é o Banco do Brasil, que assim redigiu o artigo que permite que o Conselho de Administração autorize a contratação dessa modalidade de seguro,:

Art. 53. O Banco, na forma definida pelo Conselho de Administração, assegurará aos integrantes e ex-integrantes do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal, da Diretoria Executiva, bem como do Comitê de Auditoria e de outros órgãos técnicos ou consultivos criados por este Estatuto, a defesa em processos judiciais e administrativos contra eles instaurados pela prática de atos no exercício de cargo ou função, desde que não tenha sido constatado fato que dê causa a ação de responsabilidade e que não haja incompatibilidade com os interesses da Companhia, ou de suas subsidiárias esociedades controladas e coligadas.

Parágrafo único. O Conselho de Administração poderá, ainda, na forma por ele definida e observado, no que couber, o disposto no *caput* deste artigo, autorizar a contratação de seguro em favor dos integrantes e ex-integrantes dos órgãos estatutários relacionados no *caput* para resguardá-los de responsabilidade por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandados judicial ou administrativamente, cobrindo todo o prazo de exercício dos seus respectivos mandatos.

¹⁵ Estatuto do Basa. Disponível em: <<http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/includes/institucional/arquivos/estatuto.pdf>> Acesso em 18 abr. 2013.

4.3.7 Controvérsia sobre sua utilização

A grande discussão acerca da utilização dessa espécie de seguro relaciona-se a três pontos específicos, como se observa em parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) quando tratou de caso análogo ocorrido com uma empresa pública: a existência ou não de interesse público no caso da contratação, o possível choque dessa espécie de seguro com os princípios aplicados às sociedades de economia mista, bem como a provável incompatibilidade da contratação do seguro com a regra de responsabilização pessoal do administrador ou gestor de responder com seu patrimônio particular pelos atos que pratiquem no exercício da gestão público.

Tal parecer extraído do site¹⁶ da PGDF está assim ementado:

ADMINISTRATIVO E COMERCIAL. TERRACAP. PROPOSTA DE MUDANÇA NO ESTATUTO. CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL PARA MEMBROS DO CONSELHO E DEMAIS ÓRGÃOS SOCIETÁRIOS. PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS ÀS EMPRESAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PARECER PELO VETO.

I - Às empresas públicas - sejam elas prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica - impõe-lhes a observância, por força do disposto no art. 37 da Constituição Federal, dos princípios gerais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade etc. II - O interesse público é requisito de validade do ato administrativo, sem o qual restará violado o princípio da legalidade administrativa. Existirá interesse público quando houver conformação entre o ato administrativo (e os fins buscados pelo administrador) com os princípios constitucionais e as leis. Assim, os atos de interesses privados realizados pela Administração Pública só terão validade se adequados ao interesse público. III - No caso, não se vislumbra interesse público algum em uma empresa de capital integralmente público firmar contratos de seguro de responsabilidade civil para resguardar o patrimônio particular de seus administradores, conselheiros etc. Ao contrário, a obrigação do Estado é zelar pela integridade do patrimônio público e, não, do particular, seja ele servidor, empregado, agente, tenha agido ou não por ato de delegação. IV - Parecer pelo veto ao § 3º do artigo 55 da proposta de alteração do estatuto social da TERRACAP.

¹⁶ Disponível em: <<http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PROCAD/2011/PROCAD.0569.2011.pdf>> Acesso em 20 fev. 2013.

Não obstante a grandeza do parecer acima ementado, algumas ponderações devem ser feitas acerca do assunto, tendo em vista a diversidade de conceitos adotadas pela PGDF, bem como pelo fato dele referir-se a uma empresa pública específica, não havendo menção às Sociedades de Economia Mista.

No que se refere a falta de interesse público, não há que prosperar a afirmação de que a contratação do seguro para diretores e gestores de uma sociedade de economia mista seria carente de tal interesse. O interesse público deve ser segmentado em primário e secundário, sendo aquele presente em toda a ação estatal e caracterizado pela existência do atendimento ao público nas ações estatais, ao passo que este estaria desdobrado e presente nas ações que, num primeiro momento, não teriam tal interesse do ponto de vista direto, surgindo num segundo momento da ação a que se refere.

Como bem ensina Andrade, 2009:

A noção de interesse público pode ser dividida como interesse público primário e interesse público secundário. O interesse público primário é o verdadeiro interesse a que se destina a Administração Pública, pois este alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular. Já no que diz respeito ao interesse público secundário este visa o interesse patrimonial do Estado; este interessa explicita, por exemplo, a demora do Estado no pagamento dos precatórios (art. 100, CF/88) uma vez que ele (Estado) está defendendo seu próprio interesse.

Especificamente em relação ao seguro “D & O” utilizado nas sociedades de economia mista depreende-se que o interesse público, numa análise superficial, não está presente sua vertente primária, podendo ser observado claramente sua vertente secundária, pois o Estado ao atuar junto a iniciativa privada está atuando diretamente na ordem econômica, o que impacta diretamente no segmento de mercado a que se refere e está, logicamente, interferindo na vida da população.

Em relação ao provável conflito entre os princípios que regem a Administração Pública, especificamente os de ordem constitucional, verifica-se que, igualmente, não há o conflito que apregoa para vedar a utilização dos seguros de responsabilidade dos gestores das Sociedades de Economia Mista.

A primeira justificação para a utilização dessa espécie de seguro está na própria ponderação de valores constitucionais, tendo em vista que o próprio desenvolvimento de atividade econômica pelo Estado é cercada de regramento próprio que permite uma nova aplicação dos princípios esculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal¹⁷ sem se afastar dos seus elementos essenciais.

Em segundo lugar, a utilização desse seguro não viola os princípios em questão, pois não tem cobertura ligada a ilícitos, atos dolosos ou eivados de má-fé, como já se observou acima. O que precisa ficar bem claro é que ele tem como foco principal a proteção dos riscos que acoberta por atos de regular gestão que estão submetidos a rígidas regras de fiscalização e de controle e sujeitos a alto risco quando da tomada de decisões, envolvendo diversas áreas do conhecimento, que envolvam valores de elevada monta e possam causar grande impacto caso algo não saia como planejado.

O ultimo ponto utilizado como justificativa para vedação da utilização dessa espécie de seguro refere-se à regra de responsabilização pessoal do administrador ou gestor de responder com seu patrimônio particular pelos atos que pratiquem no exercício da gestão público. O equívoco que se apresenta em relação a essa argumentação é que a contratação do seguro não exime o Administrador de responsabilização pessoal pelo ato praticado, entretanto, deve ser feito um corte em relação a responsabilidade a ele imputada,

¹⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

diferenciando-se os atos dolosos, marcados por má-fé e que violem a lei, contrato ou demais normas relacionadas a sua atuação dos atos sujeitos a risco de mercado ou mesmo a atitude temerária de algumas pessoas que podem desencadear processos das mais diversas espécies apenas para prejudicar seus desafetos.

Qualquer contrato de seguro tem regramento básico previsto no art. 762 do Código Civil que dispõe: “Nulo será o contrato para garantia de risco proveniente de ato doloso do segurado, do beneficiário, ou de representante de um ou de outro”. Tal regramento é a essência do seguro de responsabilidade civil utilizados pelos administradores das sociedades de economia mista que desempenhem atividade econômica, devendo ser ressaltado que os riscos cobertos relacionam-se com atuação regular que é marcada pela necessidade de tomadas de decisão sujeitas a diversos fatores de risco.

Imagine-se uma instituição financeira, Sociedade de Economia, na qual atua implementando políticas públicas relacionadas ao mercado financeiro, fixação de taxa de juros mais baixos, por exemplo. A atuação de seus gestores deve estar respalda pelo seguro, pois qualquer variação de mercado ou mesmo em algum aspecto normativo específico pode alterar o contexto presente na época da tomada de decisões, o que demonstra como é complexa a atividade e quanto é importante a atuação dos tomadores de decisão cobertos pelo seguro que aqui se discute.

Ponto que cabe ressaltar, já adiantado em tópico precedente, refere-se ao fato de que a atuação no alto escalão das companhias, sejam elas ligadas a Administração Pública ou não, é que elas atuam em condição de concorrência entre si, o que exige da Administração Pública uma preocupação concreta com o que dispõe a nossa Constituição Federal acerca da eficiência da atividade administrativa, observando que a atuação em alto nível possui regras próprias de mercado no que tange a seleção de profissionais competentes.

CONCLUSÃO

Analisando tudo que aqui foi exposto, observa-se que a posição que as sociedades de economia mista encontram dentro da Administração Pública nacional, bem como o fato de estarem submetidas a regime jurídico híbrido sofrendo incidências, em alguns momentos, de regras de direito público e, em outros, de regras de direito privado tornam bem complexa a possibilidade de utilização do seguro “D & O” a esses entes.

Dentro do estudo das pessoas jurídicas de direito privado que integrem a Administração Pública é preciso destacar que o foco central de nosso trabalho cinge-se aquelas que exerçam atividade econômica, não tendo sido analisadas as características e demais questões relacionadas aos entes que sejam relacionados à prestação de serviço público, sendo essas últimas repletas de características próprias bem diferentes das que são relacionadas ao desempenho de atividade econômica.

A atuação do estado como agente econômico, como agente num mercado de acirrada competição com os demais entes da iniciativa privada, é marcada por uma conduta específica, muitas vezes, com um nítido caráter interventivo ou mesmo com o objetivo de induzir determinado segmento de mercado a uma posição que seja o próprio interesse governamental, o que torna bem peculiar a atuação desse ente societário.

É importante ter em mente que as regras de direito público incidentes sobre as SEM são as principais dificultadores da utilização dessa espécie de seguro, além de serem apontados pelos que são contra, como verdadeiras vedações. Entretanto, não podem, nem as regras de direito público, nem os princípios a elas relacionadas, serem tratados como obstáculos a contratação do seguro, pois não se mostram incompatíveis com qualquer seguro de responsabilidade de administradores de entes integrantes da administração pública.

O que precisa ser delimitado para que se possa verificar a regularidade da utilização dessa espécie contratual de seguro de responsabilidade nas SEM é que a proteção conferida pela contratação do seguro está relacionada a atos regulares de gestão, devendo ser obedecida a regra esculpida no art. 762 do CC que excluem da cobertura securitária atos dolosos ou cometidos por meio de fraude ou com violação a lei.

Os atos tomados na condução de uma SEM que exerça atividade econômica, especificamente, aos atos considerados como de regular gestão, devem ser tratados sob a ótica dos atos com natureza de direito privado, pois são diretamente relacionados com o fim da atividade do próprio ente que está atuando em paridade de armas com demais sociedades empresarias do setor privado. Caso assim não se trate do assunto, haverá o descumprimento dos preceitos adotados na Constituição Federal que determinam a liberdade de iniciativa e o próprio desenvolvimento econômico, tornando as “empresas estatais” meras figurantes no segmento de mercado que atuem.

Assim, não se pode analisar a possibilidade de utilização dessa espécie contratual por integrantes da administração pública, da forma como vem sendo feito, sob a única perspectiva das diretrizes do direito público, cabendo ressaltar que não se pode segregar a responsabilidade do gestor público, que é pessoal, pelos atos que envolvam o erário, nem se pode adotar uma interpretação rígida dos princípios previstos no art. 37 da CF.

No caso de ser uma entidade da Administração Pública, deve-se levantar em conta tanto a ponderação das próprias regras constitucionais aplicadas a espécie, bem como a necessidade de trato diferenciado dos entes privados que atuam exercem atividade econômica, de modo que se analise a situação que aqui se apresenta sob a perspectiva de um regime misto e não único, como, muitas vezes, se faz.

Como se pode extrair de tudo que fora exposto, a possibilidade da utilização dessa espécie de seguro está diretamente relacionada a atos que não violem disposições legais, devendo essa ser entendida como leis em sentido estrito, regulamentos, estatutos e a própria Constituição Federal, não podendo ser adotada a utilização dessa espécie de seguro como uma carta branca para a prática de atos de improbidade administrativa, seja qual for a espécie.

O gestor público de uma SEM que exerça atividade econômica deve ter sua atuação em situação de igualdade com os demais entes do setor a ela relacionada, respeitando a Constituição Federal e todo o ordenamento jurídico que regula o trato com o dinheiro público, entretanto, cabe ressaltar que a característica de direito privado que esses entes possuem, impõem uma flexibilização de regras de direito públicos que incidam, de modo que possa atuar com eficiência no nicho de mercado a que se refira.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de, *Direito Administrativo* . 4 ed. rev. e atual - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009 (Elementos do Direito, v. 2).

AZEVEDO SETE Advogados. Seguro D & O. nov. 2010. Disponível em: <http://www.swisscam.com.br/assets/files/comites/101126_DRocha.pdf> Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 fev. 2013.

_____*Lei nº. 10.406/02.* Dispõe sobre Código Civil Brasileiro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____*Decreto lei nº. 284840, de 07 de dezembro de 1940..* Dispõe sobre código penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev 2013.

_____*Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008.* Dispõe sobre a Organização Judiciária do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev 2013.

_____*Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.* Dispõe sobre licitações e contratos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev 2013.

_____*Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.* Dispõe sobre os crimes contra o sistema financeiro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev 2013.

_____*Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.* Dispõe sobre os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências.. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev 2013.

CARRAZZA. Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FERREIRA, Paula Cristina Domingues Paz Dias . Responsabilidade civil dos administradores – tese de mestrado. Dissertação (mestrado)-Faculdade de Direito- Universidade do Porto. Disponível em: <<http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63879/2/Responsabilidade%20Administradores.pdf>> Acesso em 20 fev. 2013.

GOULART JÚNIOR, Omar Narciso. O contrato de seguro de responsabilidade civil e a teoria do reembolso sob a ótica da nova principiologia contratual, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_GoulartJ%C3%BAniorON_1.pdf> Acesso em 20 fev. 2013.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica Na Constituição de 1988. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

LOUREIRO, Luis Guilherme. O contrato de Seguro. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/22255495/202109242/name/Contrato>>. Acesso em 20 fev. 2013.

MARENSI, Voltaire. Aspectos Relevantes do Seguro de Responsabilidade Civil. Disponível em: <<http://servicos.divulgueconteudo.com/356545-aspectos-relevantes-do-seguro-de-responsabilidade-civil>> Acesso em 20 fev. 2013.

MARQUES, Lima. Contratos no código de defesa do consumidor . 3 ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 24º ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NUNES,, Flávio Filgueiras. Direito Econômico. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/56640980/Apostila-Teoria-Geral-Do-Direito-Economico>> Acesso em 20 fev 2013.

O Contrato de seguro. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4025 . Acesso em: 20 set. 2012

O ORDENADOR DE DESPESA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Disponível em : <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/168.htm>> Acesso em: 20 fev. 2013.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. 1 ed. Empresa Estatal - Função Econômica e Dilemas Societários. São Paulo: Atlas, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. Improbidade Administrativa do Administrador Estatal. Revista de Direito de Estado. São Paulo, n. 13, fev./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-13-FEVEREIRO-2008-CARLOS%20ARI%20SUNDFELD.pdf>> Acesso em: 20 jan.2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil III . 4 ed.. São Paulo: Editora Atlas, 2012.